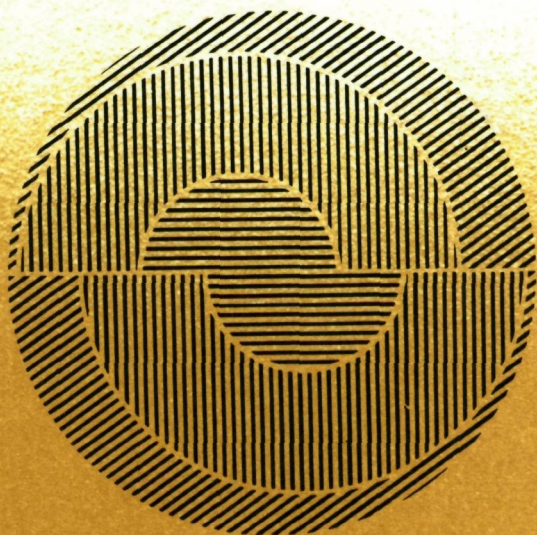


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1984

ANO 21 • NÚMERO 81

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

a. 21 n. 81 — janeiro/março 1984

**Este número circula com o suplemento especial "Integração na América Latina" e com o índice da Revista de Informação Legislativa (n.ºs 1 a 80)**

Publicação trimestral da  
Subsecretaria de Edições Técnicas  
do Senado Federal

---

---

Fundadores:

Senador AURO MOURA ANDRADE  
Presidente do Senado Federal  
(1961—1967)

Dr. ISAAC BROWN  
Secretário-Geral da Presidência  
do Senado Federal  
(1946—1967)

---

---

Direção:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

---

---

Chefe de Redação:

PEDRO HELVÉCIO BOMTEMPO

---

---

Chefe de Diagramação e Revisão:

SANTYNO MENDES DOS SANTOS

---

---

Capa de GAETANO RÉ

Composição e Impressão:

Centro Gráfico do Senado Federal

Toda correspondência deve ser dirigida à Subsecretaria de Edições Técnicas — Senado Federal — Anexo I — Telefone: 223-4897 — 70160 — Brasília — DF

R. Inf. legisl.	Brasília	a. 21	n. 81	jan./mar. 1984
-----------------	----------	-------	-------	----------------

---

Os conceitos emitidos em artigos de colaboração  
são de responsabilidade de seus autores

---

Preço deste exemplar: Cr\$ 2.000,00

Encomendas à Subsecretaria de Edições Técnicas

SOLICITA-SE PERMUTA  
PIDESE CANJE  
ON DEMANDE L'ÉCHANGE  
WE ASK FOR EXCHANGE  
SI RICHIERE LO SCAMBIO

Revista de informação legislativa. Ano 1- n. 1- março 1964-  
Brasília, Senado Federal

v. trimestral

Ano 1-3, n. 1-10, publ. pelo Serviço de Informação Legislativa; ano 3-9,  
n. 11-33, publ. pela Diretoria de Informação Legislativa; ano 9- n. 34- publ.  
pela Subsecretaria de Edições Técnicas.

Diretores: 1964- Leyla Castello Branco Rangel.

ISSN 0034-835X

1. Direito — Periódicos. I. Brasil. Congresso. Senado Federal. Subse-  
cretaria de Edições Técnicas. II. Rangel, Leyla Castello Branco, dir.

CDD 340.05

CDU 34(05)

## SUMÁRIO

	<i>Pág</i>
<i>Revista de Informação Legislativa</i> : 20 anos .....	5
<b>COLABORAÇÃO</b>	
O Poder Legislativo moderno no Estado: declínio ou valorização? — <i>Senador Fernando Henrique Cardoso</i> .....	37
A Lei nº 8.515: crítica e autocrítica — <i>Senador Nelson Carneiro</i> .....	45
O pesquisador e o professor pesquisador no magistério superior — <i>Senador Aderbal Jurema</i> .....	55
A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática — O exemplo modelar do parlamento inglês — <i>Almir de Andrade</i> .....	61
História dos parlamentos: um esboço — <i>Luiz Navarro de Britto</i> .....	119
O poder constituinte e sua pragmática — <i>Paulino Jacques</i> .....	129
Constituição, constituinte, reformas — <i>Clovis Ramalhete</i> .....	133
Técnica constitucional e nova Constituição — <i>Josaphat Marinho</i> .....	141
A limitação do poder constituinte — <i>Fernando Whitaker da Cunha</i> .....	153
Uma Constituição brasileira para o Brasil — <i>Paulo de Figueiredo</i> .....	163
O direito constitucional e o momento político — <i>Paulo Bonavides</i> .....	217
Valor e papel do Congresso — <i>José Carlos Brandi Aleiro</i> .....	231
Imunidades parlamentares — <i>Rosah Russomano</i> .....	243
Teoria geral dos atos parlamentares — <i>José Alfredo de Oliveira Baracho</i> .....	259
O "discurso intervencionista" nas Constituições brasileiras — <i>Washington Peluso Albino de Souza</i> .....	323
O "lobby" nordestino: novos padrões de atuação política no Congresso brasileiro — <i>Antônio Carlos Pojo do Rego</i> .....	349
O Congresso e o ápice da crise constitucional-tributária — <i>Ruy Barbosa Nogueira</i> .....	373
Reforma tributária (Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983) — <i>Geraldo Ataliba, Afraç Fernando Barreto e Cléber Giardino</i> .....	385
A sentença normativa e o ordenamento jurídico (perspectiva político-constitucional) — <i>Paulo Emilio Ribeiro de Vilhena</i> .....	395
<b>PUBLICAÇÕES</b>	
Obras publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas .....	415

# 20 anos da Revista de Informação Legislativa

## Mensagem da Presidência

*Fundada sob o patrocínio do mais autêntico e legítimo ideário de fomento à cultura jurídica, e havendo por honrar e consolidar, ao longo desses vinte anos de ininterrupta circulação, os seguros objetivos originariamente propostos, a Revista de Informação Legislativa muito deve orgulhar-se da gloriosa marca alcançada, já em seu 81º número, tradução límpida e justa do magno esforço de seus fundadores, continuadores e colaboradores.*

*Atuando, por excelência, na ordem dos debates de natureza técnico-jurídica, a Revista de Informação Legislativa já nasceu vitoriosa nos idos de março de 1964, quando sua finalidade de promover maiores subsídios para a atividade legislativa do Congresso Nacional, em complementação aos trabalhos de pesquisa e documentação, levou aos inúmeros laboratórios de cultura em todo o País a primeira grande mostra da seríssima proposta, rica em conteúdo doutrinário e primorosa na apresentação gráfica e editorial.*

*Seguramente abertos estavam os “novos caminhos” às edições do Senado — anunciava na histórica edição inaugural seu insigne e memorável fundador, o saudoso Presidente Auro Moura Andrade. Abertos os caminhos estavam à experiência e ao brilhantismo de lapidares estudos jurídicos inéditos; abertos, sobretudo, à preciosa colaboração dos que “tenham subsídios de estudo a oferecer à obra legislativa do País”, promovendo aos novos autores e estudiosos das letras jurídicas a oportunidade da publicação de matérias de interesse comum para a comunidade especializada.*

*Assim, rompendo barreiras, abrindo canais, expandindo fronteiras, sob a égide do permanente esforço do aperfeiçoamento gráfico e máxima fidelidade aos propósitos iniciais, a Revista de Informação Legislativa desfruta, hodiernamente, de elevado conceito entre as congêneres nacionais, havendo por destacar-se, inclusive, internacionalmente, integrando o*

tradicional e conceituado volume Ulrich's International Periodicals Directory — consagrado guia clássico de registros de periódicos, que coleciona os mais famosos títulos consultados na atualidade.

*Associando-se às justas homenagens devidas a todos aqueles comprometidos com o êxito desses vinte anos de profícuo empreendimento, a Presidência do Senado Federal dirige especial agradecimento à equipe editorial, mais em particular, à pessoa abnegada e incansável da Diretora Leyla Castello Branco Rangel, a quem nos cabe cumprimentar, efusivamente, pela efetiva presença à frente da Revista, desde seu número inaugural, durante todos esses anos.*

*Aos funcionários da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado, órgão responsável pela publicação, a certeza e a confiança em que tão magnífico trabalho de investigação científica promove e estimula valioso intercâmbio cultural, capaz de descortinar e estabelecer traços de união entre expoentes e estudiosos de nossa cultura jurídica, consolidando avanços progressivos para a obra legislativa do País, aprofundando as bases da doutrina jurídica, alicerçando fundamentos, criando perspectivas para a Ciência do Direito e nosso Direito Positivo.*

*O Senado Federal pode e deve sentir-se igualmente gratificado pelo sucesso e pelos reconhecidos méritos da iniciativa, que também lhe pertencem e que colocam a Instituição em posição de vanguarda entre tantas outras mentoras de produções técnico-científicas e de pesquisa, no universo cultural brasileiro.*

Senador MOACYR DALLA

\* \* \*

## **Mensagens (\*)**

A Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal (SSETEC) edita, no conjunto de suas publicações, trabalhos imprescindíveis ao bom funcionamento do Poder Legislativo.

A política editorial dessa dinâmica Subsecretaria contribui, insofismavelmente, para melhorar o desempenho pessoal dos Senadores e Deputados, tanto no âmbito dos Plenários, como no das diversas Comissões em que se integram.

São amplamente consultados, inclusive nas Universidades, alguns daqueles trabalhos, primorosamente editados nos parâmetros das melhores diretrizes grafotécnicas, e, sempre, atualizados através de sucessivas edições que evidenciam a sua credibilidade.

(\*) Publicadas na ordem de seu recebimento.

Refiro-me, especificamente, aos trabalhos de maior aceitação e freqüente consulta — como, por exemplo, os volumes relativos à Reforma Administrativa, ao Processo Legislativo, à Constituição da República Federativa do Brasil, à Previdência Social, ao Direito Financeiro, e assim por diante.

Criada pela Resolução nº 20/63, conjuntamente com o CEGRAF, a Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal vem sendo dirigida, desde o início de seu funcionamento, com invulgar competência e probidade exemplar, pela jornalista e advogada Leyla Castello Branco Rangel.

No concernente à política editorial da Subsecretaria de Edições Técnicas, convém acentuar a essencialidade, alta categoria cultural e destinação de utilidade, da *Revista de Informação Legislativa*, instituída pela Resolução nº 38, de 19 de dezembro de 1963, cujo primeiro número circulou em março de 1964.

Ao inesquecível Senador Auro Moura Andrade, então Presidente do Senado Federal, deve ser creditada a iniciativa das providências que viabilizaram o advento e a consolidação da *Revista de Informação Legislativa*, superiormente dirigida pela sua infatigável Diretora Leyla Castello Branco Rangel, desde 1964.

No editorial de lançamento do 1º número da Revista, “Novos Caminhos”, o Senador Auro Moura Andrade delineou as suas responsabilidades e perspectivas, asseverando: “... as suas páginas estarão, pois, abertas aos que tenham subsídios de estudos, de investigação, ou de experiência, a oferecer à obra legislativa do País. Elas serão, paralelamente, o veículo da atividade legislativa dos legisladores, na apreciação dos problemas postos sob o seu exame”.

Justificam-se, por conseguinte, os aplausos que a *Revista de Informação Legislativa* e sua eminente Diretora vêm recebendo, dentro e fora do Senado Federal, no decorrer de uma brilhante e fecunda trajetória, iniciada em 1964, que vem contribuindo para ampliar e fortalecer o prestígio do Congresso Nacional.

Senador LOURIVAL BAPTISTA

\* \* \*

Das mais gratas foi a nossa satisfação, quando assumimos a senatária pelo Paraná, ao passar a utilizar com freqüência a *Revista de Informação Legislativa*, editada pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, sob a competente direção da Drª Leyla Castello Branco Rangel e seus colaboradores.

Verdadeiro repositório de preciosos trabalhos de pesquisa jurídica e de documentação legislativa, essa publicação conquistou merecido renome entre os cultores do direito, no País e no exterior, constituindo-se em valiosa fonte de consulta e sólido arrimo para quantos necessitem

valer-se do pensamento de mestres consagrados sobre as mais variadas instituições jurídicas.

Ao completar vinte anos de circulação, consagrada por todos, é de se louvar não apenas a iniciativa dos que sonharam e materializaram a idéia, nos idos de março de 1964, mas, principalmente, a pertinácia, a capacidade e a determinação da Dr<sup>a</sup> Leyla que, desde a criação da Revista, a dirige, cercada de categorizada equipe, à qual estendemos nossos encômios.

Singular e notável, ademais, digno de registro especial, é o fato de esse grupo ter conseguido manter em circulação, durante vinte anos, uma publicação especializada, eminentemente técnica, dirigida a um grupo selecionado de leitores, num país como o Brasil, tão carente de homens e livros.

Embasada em tão sólidos alicerces, a *Revista de Informação Legislativa* certamente percorrerá, indômita, futuro a fora, os caminhos sempre renovados da ciência jurídica. E cada exemplar — verdadeiro compêndio de estudo e atualização — será sempre mais uma pedra a solidificar cada vez mais o edifício já levantado.

A Dr<sup>a</sup> Leyla e sua equipe, às direções do Senado que lhe deram integral apoio para o empreendimento, por, sem dúvida, de real magnitude, os nossos parabéns, o nosso apoio e irrestrita solidariedade, com o nosso desejo mais sincero de que prossigam na obra.

Senador ENÉAS FARIA

\* \* \*

Ao ensejo da comemoração dos 20 anos de profícua atuação da *Revista de Informação Legislativa*, é com imensa satisfação que envio a minha mensagem de congratulações e o preito do meu reconhecimento aos seus ilustres fundadores, Senador Auro Soares de Moura Andrade e Dr. Isaac Brown, à sua competente e dinâmica Diretora Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel e à sua dedicada equipe de trabalho.

Órgão essencialmente informativo, esse conceituado periódico vem prestando relevantes serviços de divulgação, principalmente no campo do conhecimento jurídico, apolado pela excelente rede de Bibliotecas depositárias da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

Com a publicação do número de seu vigésimo aniversário, a *Revista de Informação Legislativa*, já com projeção fora do País, assinala mais um marco dos seus valiosos feitos, trazendo à cultura jurídica considerável gama de contribuição de conceituados mestres brasileiros e estrangeiros.

Senador JOSÉ LINS

\* \* \*

No momento em que a *Revista de Informação Legislativa* completa 20 (vinte) anos de circulação regular, vale ressaltar o evento pelo que ele significa no contexto não só do Congresso Nacional, mas que alargou



suas fronteiras, atingindo todo o País e o exterior, a pedidos de vários segmentos da sociedade brasileira e internacional, em razão do conteúdo e substância da matéria que encerra em seus requisitados números.

Tal seriedade, essa representatividade, está na credibilidade e competência dos que elaboram e dos que nela têm o privilégio de inserir seus trabalhos.

Meus efusivos e calorosos cumprimentos a todos que, de modo direto ou indireto, contribuem para o êxito da publicação.

Senador PEDRO SIMON

\* \* \*

Considero-me agraciado pela nímia gentileza da Diretora de Edições Técnicas do Senado, Leyla Castello Branco Rangel, pedindo o meu "depoimento sobre a Revista, para divulgação no número comemorativo" do 20º aniversário da *Revista de Informação Legislativa*, lembrando, na sua peculiar generosidade, o apoio que dei à sua Subsecretaria quando presidi o CEGRAF.

Ora, para repetir o Pe. Vieira, se o "próprio lenho responde ao machado que o corta", por que esquivar-me ante essa amabilidade? Vamos aos fatos. Trata-se de um periódico trimestral de pesquisa jurídica, surgido na presidência do Senador Auro Moura Andrade, em 1963, certamente pelo seu desejo de melhor divulgar e estruturar a Casa. Idealizado e lançado para servir, vem se mantendo firme e cumprindo o seu *desideratum*. Agora vale dizer que todo gesto exige idealismo e impulso como o "fiat lux" e a luz foi feita. . . E não foi diferente quando JK idealizou Brasília e Lúcio Costa, com seu ímpeto de admirável arquiteto, efetivou o majestoso traçado da cidade. Estas citações servem para corroborar as minhas assertivas acerca desse veículo escrito, resultante da Resolução nº 20, alterada pela de nº 27, daquele ano.

Moura Andrade, na sua marcante e indelével trajetória administrativa à frente do Senado — também um enamorado da cultura e, conseqüentemente, dos registros grafados para que a memória do Poder Legislativo não fenecesse na poeira dos tempos —, ofereceu mais essa valiosa contribuição, escudado no "Verba volant, scripta manent" (As palavras voam, os escritos ficam).

E o saudoso homem público patenteou essa acuidade em artigo pioneiro intitulado "Novos caminhos" ao enfatizar a necessidade de um meio como este, pois "Em matéria de publicações, o Senado, como as demais Casas legislativas, até ultimamente, se vinha mantendo nas linhas clássicas de um passado mais que secular". E continuando, justificou o lançamento da Revista como uma necessidade, uma maneira de sobrepor-se às condições, até elementares, existentes para uma Instituição que exigia uma "ponte" definitiva, ao invés de "papiros". . . "Era o *Diário do Congresso Nacional*", afirmara S. Ex<sup>ª</sup>, "com as suas imperfeições e a rigidez da sua feição, a realizar, em âmbito muito restrito, a divulgação da atividade do Plenário e das Comissões. Eram os *Anais*,

em sua luta pertinaz contra o aniquilamento de um atraso de vários anos, imposto pelas gráficas incumbidas de publicá-los. Era, episodicamente, uma ou outra edição comemorativa ou a separata de um ou outro discurso, buscando dar relevo a este ou aquele momento fugaz da vida da Casa. Era, em suma, um sistema de publicações que apenas valia como documentário do passado, e jamais como contribuição para as realizações do presente." E, afinal, a lacuna foi preenchida, graças à sua determinação. O Senado se engrandeceu ainda mais. Os senhores Senadores passaram a experimentar, no seu cotidiano, uma nova aura com as evocações registradas e analisadas tecnicamente.

Encontrava-me no meu primeiro mandato de Deputado federal e ouvi elogios dos Senadores sobre o nascimento da Revista, no recinto do café, então próximo ao elevador privativo. E a Revista aí está esfuziante e cada vez mais solicitada e lida desde a sua simplicidade embrionária ao formato atual, moderno, com a robustez substancial de suas páginas.

Diante do esforço desenvolvido e o sucesso alcançado, quero nominar os pioneiros do Serviço de Informação Legislativa, dentre os quais o Dr. Isaac Brown, na qualidade de Supervisor, Leyla Castello Branco Rangel, na Direção, e Wilson M. Pedrosa, Chefe do Serviço Gráfico. Convém lembrar que o número 1 foi enriquecido e honrado com a colaboração do próprio criador, Moura Andrade, do Senador Josaphat Marinho, do Professor Haroldo Valladão, do jurista e escritor Paulo Nunes Augusto de Figueiredo e do Dr. Aiman Nogueira da Gama, e com outros trabalhos sob os mais diversos títulos: Documentação, Pesquisa, Legislação e Arquivo. E esses colaboradores, que deram a largada inicial com a força de um Hércules do intelecto, já decorridas duas décadas, poderão dizer como o pensador:

"Esse é o trabalho, essa é a fadiga."

E a Diretora Leyla Castello Branco Rangel, dentro da sua serenidade, diligentemente, soube vencer as procelas da longa caminhada, pois lhe coube a tarefa salutar de assistir a "délivrance" da Revista e acompanhar o seu desenvolvimento. Hoje deve estar recompensada e lisonjeada por ter sabido conduzi-la além dos limites da maioridade e, de cátedra, afirmar: "chega-se a resultados sublimes por caminhos estreitos".

Concluo com os meus votos de que continue, destacadamente, drapejando na panóplia desta Casa, como símbolo de bom gosto técnico-cultural.

"Bonne chance!"

Senador JORGE KALUME

\* \* \*

A *Revista de Informação Legislativa* completa seu vigésimo aniversário. Pela clareza da informação, pela seriedade e profundidade na abordagem dos assuntos e pela sua excelente apresentação, ela já ocupa um lugar definitivo no campo da pesquisa jurídica e é uma leitura

obrigatória para todos aqueles que se dedicam ao estudo da ciência das ciências.

Quero ressaltar a excelente contribuição que ela vem prestando à cultura brasileira e destacá-la como motivo de orgulho para o Senado Federal.

Senador JOSÉ SARNEY

\* \* \*

A *Revista de Informação Legislativa* é, sem dúvida alguma, um veículo do mais alto significado para o bom desenvolvimento da atividade parlamentar brasileira. Transmitindo informações e difundindo conhecimentos os mais variados, nos mais diferentes campos da cultura e do labor humanos, tem prestado, ao longo dos seus vinte anos de existência, um inestimável serviço a quantos se dedicam ao mister de legislar e criar condições políticas, sociais e econômicas capazes de oferecer à comunidade nacional uma vivência plena de benesses, com as conquistas que o legislador tem o dever de materializar, no dia-a-dia do seu trabalho, para a concretização da prosperidade e a da felicidade geral.

Senador RAIMUNDO PARENTE

\* \* \*

A *Revista de Informação Legislativa*, criada pelo ex-Senador Auro Moura Andrade, quando presidiu o Senado Federal, e pelo Dr. Isaac Brown, nos idos de 1963, transformou-se num valioso órgão de difusão de idéias e temas de alto interesse do Poder Legislativo, publicando, trimestralmente, colaborações não só de parlamentares, como de homens de pensamento que atuam nos diversos setores que compõem a sociedade brasileira.

Saúdo, portanto, com euforia, a passagem do vigésimo aniversário do seu lançamento, registrando o incansável trabalho de sua Diretora, Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel e congratulando-me com todos que a editam na Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

Senador HUMBERTO LUCENA

Líder do PMDB

\* \* \*

Está de parabéns a Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. É que a *Revista de Informação Legislativa* completa vinte anos de publicação ininterrupta.

Periódico trimestral de pesquisa jurídica e documentação legislativa, incontáveis são os serviços que presta à cultura brasileira, no ramo do direito.

Acompanho de longa data o diligente, sério e proveitoso trabalho realizado pelos seus elaboradores, particularmente a competência profissional que revelam.

Nas páginas da *Revista* busco sempre ensinamentos e subsídios. Acostumei-me e gosto de manuseá-la, indispensável que é a quantos lidam com o direito.

Saúdo, pois, os vinte anos da *Revista de Informação Legislativa* e formulo votos pela continuação de sua fecunda existência.

Senador HELVÍDIO NUNES

\* \* \*

Senhora Leyla Rangel,

Ao ensejo da comemoração do vigésimo aniversário da *Revista de Informação Legislativa*, desejo transmitir a todos os funcionários dessa Subsecretaria, através de V. S<sup>a</sup>, meus cumprimentos por tratar-se de trabalho da mais alta utilidade e elevado alcance, que vem sendo realizado sob a orientação de V. S<sup>a</sup>, que tão bem o tem conduzido.

Cordialmente,

Senador ALEXANDRE COSTA

\* \* \*

Duas décadas rolaram. Comemoramos o vigésimo aniversário da *Revista de Informação Legislativa*. Tal significa: o mundo jurídico de nosso País, convergentemente, rejubila-se pela data, tanto mais expressiva, quanto expressiva é a publicação em si.

Sob a orientação lúcida, firme e infatigável de Leyla Castello Branco Rangel, suas amplas tiragens espalham-se pelo Brasil — e além fronteiras —, levando, em seu bojo, colaborações provindas de seus mais diversificados recantos.

Sem esquecer, quando as circunstâncias as ditam, homenagens devidas àqueles que já se foram, em suas páginas engasta artigos sobre temas abrangentes de todos os setores da ciência jurídica. Abre espaço a autores já afirmados e aos que iniciam sua afirmação. Acolhe elucidações e posicionamentos antitéticos, pondo à mostra a isenção que vem sublinhando sua jornada.

Talvez, aí, face às crises conjunturais que temos vivenciado, um de seus méritos de maior altitude.

Congratulamo-nos, pois, sentimental e racionalmente, pelo que construiu e conquistou nestes 20 anos. Pelo seu conteúdo teórico-doutrinário. Pela sua Documentação — pesquisada, filigranada, a simbolizar embasamento seguro para a elaboração de trabalhos conexos à mesma. Pelos indicativos atinentes às publicações oficiais. Congratulamo-nos, ao fim e ao cabo, pelo que foi e pelo que é a *Revista*, com a esperança — ou a

certeza densa — das grandes convicções: a de que honrará, no amanhã, o que realizou no ontem e o que, no hoje, está a realizar.

#### ROSAH RUSSOMANO

Professora Titular de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (RS) e na Escola Osvaldo Vergara de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais (Porto Alegre, RS).

\* \* \*

Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel  
DD Diretora da Subsecretaria de Edições Técnicas

É honrado e satisfeito que digo algumas palavras a respeito da passagem do vigésimo aniversário da *Revista de Informação Legislativa*, que tão sabiamente dirige e que, embora, também, de informações sobre coisas do Congresso, é, *muito mais*, uma Revista de altos estudos políticos, jurídicos e sociais.

Servi no Senado Federal durante mais de trinta anos, nos mais altos cargos e funções, e posso, assim, testemunhar que a *Revista de Informação Legislativa* é, sem nenhum exagero, uma das mais felizes realizações dessa Casa legislativa.

O saudoso Senador Auro Moura Andrade, um dos maiores Presidentes que o Congresso já teve, foi inspiradíssimo ao acolher e dar vida à sugestão do Dr. Isaac Brown, o idealizador da Revista, um servidor que, pela sua inteligência, seu caráter e sua dedicação ao trabalho, engrandeceu a classe do funcionalismo da União, do qual chegou a ser considerado o número 1.

A *Revista de Informação Legislativa* é hoje um repositório notável de cultura geral, nela se fazendo presentes figuras eminentes das letras políticas, jurídicas e sociais do Brasil e do estrangeiro, o que explica o alto conceito em que ela está situada.

Seria injusto não reconhecer que a projeção alcançada pela Revista se deve, principalmente, à sua atuação, toda orientada num sentido altamente construtivo e de valorização do Parlamento brasileiro.

Por tudo isso, o ano em que a *Revista de Informação Legislativa* completa vinte anos de existência há de ser um ano de júbilo para o Governo Federal e para o Congresso Nacional.

Receba, com os meus parabéns, o meu abraço amigo. Do modesto colaborador,

PAULO DE FIGUEIREDO

\* \* \*

Em um país hoje tristemente assolado pelas ambições desenfreadas e pelo despreparo generalizado, é necessário e importante que sejam identificados e divulgados os verdadeiros valores, para o benefício das gera-

ções futuras. Nesse propósito, não poderia passar despercebido o vigésimo aniversário da *Revista de Informação Legislativa*; no campo das ciências jurídicas e sociais, poucos periódicos nacionais lograram alcançar a marca de vinte anos de publicação ininterrupta e oitenta números editados (desde janeiro de 1964), sob a competente e dedicada Direção — desde sua criação — da Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel, formando um rico repositório de estudos jurídicos inéditos de autores nacionais e estrangeiros e de pesquisas e documentações técnico-jurídicas da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

A *Revista de Informação Legislativa*, com a modéstia a começar por seu próprio nome, tem em muito transcendido os propósitos iniciais da época de sua criação, e se transformado em publicação de alta relevância não apenas aos círculos parlamentares mas também acadêmicos de nosso País. Tem, inclusive, exercido uma função de irradiação cultural que normalmente caberia às publicações propriamente universitárias, e suprido as lacunas deixadas por um mercado editorial crescentemente marcado pelas vicissitudes da busca do lucro comercial. Em seu belo ensaio *El Intelectual y su Mundo*, JULIAN MARÍAS ponderava que a sorte das instituições de ensino e cultura encontra-se intimamente ligada à das demais instituições em cada país, acrescentando — acertadamente — que a obra intelectual autêntica e criativa “nasce sempre em zonas da vida pessoal”.

A *Revista de Informação Legislativa* tem sabido precisamente reconhecer e divulgar a obra intelectual de mais de uma geração de juristas de nosso País, e tem servido de veículo de aproximação ao pensamento de colegas de outros países. Graças à extraordinária sensibilidade de sua Diretora, devotada cultora do direito, tem a Revista abrigado em suas páginas os estudos inéditos de juristas consagrados e de autores em início de carreira, selecionados igualmente em razão exclusiva de seu padrão e mérito acadêmicos, em um louvável esforço de valorização particularmente do autor nacional. Aliada sua concepção ao cuidado na revisão das provas tipográficas e ao esmero nos aspectos formais de apresentação gráfica, a *Revista de Informação Legislativa*, ao longo de sua rica trajetória de vinte anos de edição ininterrupta, transformou-se em uma publicação verdadeiramente exemplar.

Neste número 81, comemorativo de seu vigésimo aniversário, todos quantos aprendemos a apreciar a Revista, unimo-nos para estender as nossas mais sinceras felicitações à dinâmica equipe dirigida pela Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel, na certeza de que as gerações futuras saberão certamente reconhecer o valor de sua contribuição ao cultivo da ciência do direito em nosso País.

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Ph.D (Cambridge), Professor de Direito Internacional da Universidade de Brasília e do Instituto Rão Branco (Itamaraty), ex-Assessor Jurídico do Escritório da ONU em Genebra

\* \* \*

Prezada Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel,  
DD Diretora da Subsecretaria de Edições Técnicas

O convívio universitário é, entre nós, muito fugaz, mal dando tempo de as pessoas se conhecerem bem e profundamente. Mas há alunos que trazem o talento nos olhos e nos gestos, no trato com os seus professores e colegas. V. foi um desses, naqueles anos da Faculdade Nacional de Direito, que funcionava — e ainda funciona — no prédio do antigo Senado do Império.

Hoje, esta carta é endereçada para o novíssimo Senado, em Brasília. O pretexto é a passagem dos 20 anos do aparecimento da *Revista de Informação Legislativa*, surgida no 1º trimestre de 1964, e que até hoje mantém a mesma direção, a cuja testa encontra-se V. O título da Revista é modesto, diante da amplitude de informação que traz ao leitor, além, muito além, da meramente legislativa. A informação doutrinária é a mais ampla possível e da melhor qualidade. A legislativa, então — de legislação positiva, de legislação comparada e de história legislativa — é exaustiva. A coleção da Revista, mais do que um índice, é uma verdadeira enciclopédia do direito brasileiro do nosso tempo.

V. e sua excelente equipe estão de parabéns, pela continuidade e pelo alto nível no qual vem mantendo a Revista. Poucas publicações oficiais terão prestado maiores serviços à cultura nacional, e todos nós, brasileiros, lhes estamos agradecidos.

Peço-lhe que receba o afetuoso abraço de antigo professor, de amigo de sempre e de admirador constante.

EVARISTO DE MORAES FILHO

\* \* \*

Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel  
DD Diretora da *Revista de Informação Legislativa*

Desejo manifestar-lhe o meu aplauso pela sua feliz e oportuna iniciativa de dedicar uma edição especial à comemoração do transcurso do 20º aniversário da *Revista de Informação Legislativa*, que desde o primeiro número conta com a sua eficiente e desvelada orientação, sob os auspícios do Senado Federal.

Ao ensejo de data tão expressiva, venho congratular-me com a Direção da Revista, em sua pessoa, ressaltando não só o alto nível dos trabalhos divulgados, como o valioso e inexcédível serviço prestado às letras pátrias, notadamente no campo do direito público, no que se iguala aos melhores similares editados no País.

Como admirador da missão cultural que vem cumprindo essa excelente publicação periódica, sob sua elevada e criteriosa direção, envio-lhe,

na oportunidade, as minhas sinceras felicitações, augurando à Revista um longo e fecundo porvir, de modo a realçar sempre a imprescindível participação do direito na vida nacional, bem como o elevado papel do Poder Legislativo na consolidação das mais caras instituições constitucionais da República.

Com os cumprimentos, firmo-me

Atenciosamente

Ministro WILSON GONÇALVES

Tribunal Federal de Recursos

\* \* \*

Foram Aliomar Baleeiro e Josaphat Marinho que me ensinaram a admirar e tirar grande proveito desse periódico científico que, em tão pouco tempo, ganhou sólido prestígio nos nossos meios políticos e acadêmicos. Só uma instituição robusta, realmente representativa e comprometida com o passado e o futuro da Nação — como o é o Senado Federal —, poderia abrigá-la e editá-la. Só um pugilo de estadistas como Auro Moura Andrade, Franco Montoro, Paulo Brossard e Nilo Coelho — para citar os maiores incentivadores dessa publicação — poderia ter o discernimento de mantê-la. Só o espírito público e senso crítico-jurídico de uma jurista e pesquisadora de porte admirável de uma Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel poderia dirigi-la, com a eficiência, objetividade e elevação que dão o timbre indelével da Revista, que engrandece ao Congresso, serve às instituições e enriquece culturalmente a Nação.

GERALDO ATALIBA

\* \* \*

Prezada Senhora,

Aqui estou para cumprimentá-la pelos vinte anos da *Revista de Informação Legislativa*.

É uma notável e eficacíssima publicação, que dignifica e divulga admiravelmente a cultura brasileira.

Minhas efusivas felicitações.

Prof. HAROLDO VALLADÃO

Das Universidades Federal e Católica  
do Rio de Janeiro

\* \* \*

Uma revista é sempre fruto de um parto árduo e penoso, mas que revela o brilho de uma centelha a espargir conhecimentos. Por isso mesmo, todos os óbices são recompensados, todas as dificuldades são premiadas, todos os percalços são galardoados, quando uma publicação, nascida das luzes da inteligência, em um amplexo, atinge luzes de outras inteligências.



Grande é o júbilo de todos nós, quando uma revista completa vinte anos de publicação ininterrupta. Referimo-nos à *Revista de Informação Legislativa*, que expandiu sobremaneira seus objetivos iniciais, venceu obstáculos, enfrentou tormentas e posicionou-se altaneira nos quadros da vida cultural brasileira.

A frente dessa iniciativa a figura simpática, culta e inteligente de Leyla Castello Branco Rangel, de quem a intelectualidade nacional é uma eterna devedora.

A continuidade e a permanência da *Revista de Informação Legislativa* significam um transcendente compromisso da nossa vetusta instituição senatorial com a cultura do País.

#### ARX TOURINHO

Prof. da Faculdade de Direito da U. F. Ba.  
Presidente do Instituto dos Advogados  
da Bahia.

\* \* \*

Meus parabéns pelos vinte anos da nossa querida *Revista de Informação Legislativa*, onde, de vez em quando, tenho a honra de colaborar.

A *Revista*, pelo alto nível de seus trabalhos, tem sido um marco na vida jurídica, com uma extraordinária capacidade de penetração em todo o território nacional, nos ambientes jurídicos, políticos e acadêmicos. Hoje, certamente, já adquiriu o estado de um repositório indispensável para a criação e a aplicação do direito no Brasil, em face de tratar de matéria de interesse do Senado da República.

Além disso, a *Revista de Informação Legislativa* tem representado uma oportunidade para os autores de temas jurídicos publicarem seus trabalhos, com o que ela se transformou num fórum de debates de idéias jurídicas e políticas.

Muito abrangente é, pois, a dimensão da *Revista*, que, além de discutir o direito no plano das idéias, traz ao leitor experiência de um direito vivo e dinâmico, pelo fato de estar no seio mesmo da elaboração legislativa federal.

RONALDO POLETTI

\* \* \*

A *Revista de Informação Legislativa*, fundada em 1964 no âmbito do Senado Federal, firmou-se logo, no cenário nacional de publicações oficiais, como uma das mais importantes revistas de divulgação legislativa e também científica, reunindo produções intelectuais da elite pensante brasileira, onde se discutem, a cada passo, os problemas mais atuais e mais relevantes do direito, sempre sob esmerada apresentação técnica.

Por essas razões, ao ensejo do transcurso do seu 20º aniversário, cumprimento, efusivamente, os responsáveis por essa orientação, na

pessoa de sua Diretora, a Dr<sup>ª</sup> Leyla Castello Branco Rangel — “anima e cuore” da Revista — fazendo votos para que prossigam sempre nessa diretriz, em prol do desenvolvimento da própria cultura jurídica nacional.

**CARLOS ALBERTO BITTAR**

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor Livre Docente de Direito Civil na Faculdade de Direito da USP

\* \* \*

Ao ensejo feliz, em que a *Revista de Informação Legislativa* completa, auspiciosamente, o seu vigésimo aniversário, não poderia deixar de consignar, de modo indelével, os nossos votos de merecidas felicitações.

Leitor assíduo dessa magnífica Revista, posso testemunhar a fecunda colaboração que presta ao mundo cultural brasileiro.

Os trabalhos científicos e técnicos nela publicados representam uma valiosa contribuição a tantos quantos realizam suas atividades nos diversos campos do conhecimento humano.

Ao louvar a substanciosa e eficiente colaboração que a mencionada Revista presta à cultura nacional, congratulo-me com todos aqueles que concorrem com o seu trabalho e esforço, para sua edição e circulação.

Espero que a referida Revista continue a prestar relevantes serviços à comunidade brasileira e desejo assinalar, por dever de justiça, o descortino de seu fundador, bem como ressaltar a dedicação, o empenho e infatigável trabalho de Dona Leyla Castello Branco Rangel na insuperável *Revista de Informação Legislativa*.

Parabéns, portanto, ao Senado Federal e a sua Editora Técnica, na pessoa da sua dinâmica e competente Diretora da Subsecretaria de Edições Técnicas.

**RUY DE LIMA PESSOA**

Ministro do Superior Tribunal Militar

\* \* \*

Prezada Doutora Leyla,

No momento em que a *Revista de Informação Legislativa*, sob a sua competente, criteriosa e dedicada orientação atinge 20 anos de fecunda circulação, quero externar-lhe e, por seu intermédio, a todos os seus eficientes auxiliares, o meu mais sincero reconhecimento e, por que não dizer, também profunda admiração, pelo trabalho desenvolvido nestas duas décadas de existência do prestigioso periódico.

Leitor assíduo e colaborador eventual da *Revista de Informação Legislativa*, tenho feito das conceituadas páginas da Revista fonte de permanente aprendizagem e veículo de exteriorização de minhas idéias,

sempre acolhidas com aquele respeito e aquela liberdade de pensamento que asseguram a esse periódico o *status* de publicação rigorosamente científica.

Atenciosamente,

· INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO

Procurador-Geral da República

\* \* \*

Prezada Diretora

Leyla Castello Branco Rangel,

A *Revista de Informação Legislativa* tem se constituído, ao longo de sua existência, numa das melhores fontes de consulta de que se valiam os parlamentares, para o estudo dos múltiplos aspectos da vida nacional.

Ainda quando Presidente do Senado, pude acompanhar de perto o zelo e a eficiência com que a Subsecretaria de Edições Técnicas se desincumbe da tarefa de editar esse periódico.

Dal por que, ao ensejo do vigésimo aniversário da Revista fundada pelo saudoso Senador Moura Andrade, desejo expressar à prezada Diretora e aos seus funcionários meus sinceros parabéns pela inestimável colaboração que prestam ao aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos.

Sinceramente,

JOSÉ DE MAGALHÃES PINTO

\* \* \*

Prezada Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel.

Felicito-a pelo 20º aniversário da *Revista de Informação Legislativa*. Faça-o com prazer e por dever. Tal fato é uma verdadeira afirmação de cultura jurídica e social, naquele sentido de perfeição, enobrecimento, pujante ideal que torna a vida cada vez mais valiosa.

Nas mensagens gratulatórias, certamente enviadas à Direção da Revista, as apreciações dos leitores ensejarão um lance panorâmico da relevância do periódico.

Da minha parte, ao longo do tempo, no deslinde de certas contingências, muitas vezes deparei na Revista com o meu fio de Ariadne, por isso que, tanto nos encargos de magistrado, como agora nas atividades docentes, sempre houve uma constante: a espantosa rapidez com que se sucedem as leis, os assuntos em debate no Congresso Nacional, os temas jurídicos, sociais e afins, da mais palpitante atualidade.

Mercê da abrangente e penetrante orientação no mundo dos acontecimentos de sua área, a Subsecretaria de Edições Técnicas parece ter, ao espírito dos pesquisadores e estudiosos, por vezes, dons divinatorios, revelados: ora na coordenação sistemática de várias leis e providências sobre determinada matéria, que se encontravam esparsas; ora no maciço conjunto de trabalhos, integrando todo um volume, assimilável a um

tratado, sobre assunto controverso, em perspectiva ou no curso de processo legislativo — ou ainda através de variada colaboração acerca de temas especializados, bem como proposições momentosas que tanto enriquecem o ensino ocasional; — igualmente na publicação de preciosos quadros comparativos que estimulam e facilitam o exame e a discussão de leis em elaboração — em síntese, promovendo sempre, oportunamente, multiplicidade e diversidade de temas do dia-a-dia e do devir.

Sabe-se que a revista, como órgão de divulgação, ocupa um lugar entre o livro e o jornal; transmite, muito mais rapidamente que o livro, informações fidedignas. E se o livro pode fixar, qual monumento, a fuga dos momentos, a revista abre caminho a todos os momentos pioneiros, às centelhas do pensamento criador, para os trabalhos de pesquisa e meditação.

Referi-me, linhas atrás, à RIL como ao meu fio de Ariadne: melhor diria — na *Revista de Informação Legislativa* encontro a minha *lucerna juris*.

Prezada amiga Dr<sup>a</sup> Leyla:

Lembrando o talento, a lucidez e a bravura que assinalam a sua direção na RIL envio-lhe cordiais cumprimentos extensivos a todos os seus dignos colaboradores, na persuasão de que os continuos êxitos das Edições Técnicas refletem esta idéia fundamental: “a cultura sempre se encontra diante de novas missões: ela mesma é uma perene missão”.

Com a admiração constante de

JOAQUIM DIDIER FILHO

Magistrado. Professor da Faculdade de  
Direito Cândido Mendes.

\* \* \*

Estamos assistindo à transcorrência do vigésimo aniversário de fundação da *Revista de Informação Legislativa* que teve como fundadores — o Senador Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal, e Dr. Isaac Brown, Secretário-Geral da Presidência.

Circulou o primeiro número, em março de 1964, sob a direção eficientíssima de D. Leyla Castello Branco Rangel.

Os trabalhos de Redação, obedecem a sábia orientação da competentíssima Sr<sup>a</sup> Ana Valdez Ayres Neves de Alencar (Chefe) e do não menos digno Sr. Pedro Helvécio Bomtempo.

Enfeixando em edições trimestrais, tudo que ocorre no dia-a-dia da Câmara Alta do País, a prestigiosa Revista presta um alentado serviço a quantos procuram se identificar com as idéias e o pensamento manifestados pelos senhores parlamentares abrangendo os diferentes segmentos da vida sócio-econômico e política brasileira.

É um repositório de fatos que, na sua maioria, marcaram épocas na vida política do País.

Constitui-se em preciosa fonte de consultas, onde todos buscam informações que elucidam acontecimentos que desejam esclarecidos para juízo certo das partes.

A *Revista de Informação Legislativa*, ao completar os seus bem vividos 20 anos de existência, há contribuído com publicações valiosas, para um conhecimento mais detalhado de um passado político que tanto enobrece o Senado da República.

Com este breve registro desejo parabenizar os responsáveis pelo êxito constante desse órgão de publicidade que a todos envaidece pela retili-  
neidade do seu comportamento publicitário.

Auguro os melhores êxitos à prestigiosa *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal.

Senador ALMIR PINTO

\* \* \*

Registramos o vigésimo aniversário da nossa *Revista de Informação Legislativa*.

Venho acompanhando com especial interesse sua divulgação, hoje consagrada em todo o País.

A Dr<sup>a</sup> Leyla devemos a idéia generosa de sua criação e o sucesso assegurado pela sua brilhante inteligência e cultura.

Senador DINARTE MARIZ

Presidente da Comissão de Segurança Nacional

\* \* \*

Assinala o número 81 da *Revista de Informação Legislativa* o 20º ano dessa utilíssima publicação, difusora da nossa cultura jurídica em todo o território nacional. Nasceu de uma feliz inspiração do Senador Moura Andrade e pôde manter e desenvolver o seu programa inicial, mesmo depois de não mais contar com a valiosa direção do seu Fundador, tudo graças a um corpo fiel de diretores de elite e de colaboradores de escol de todos os rincões do País, que enviam à sua redação estudos e trabalhos jurídicos, versando os mais variados temas. Sempre atuais e do maior interesse para os seus selecionados leitores.

A *Revista* tem por objetivo principal, senão único, a divulgação da melhor doutrina jurídica. Por isso, refoge aos moldes dos conhecidos repositórios repetitivos de jurisprudência mal selecionada e da legislação episódica e sem interesse para a maioria dos leitores.

É uma *Revista* diferente. E porque há cuidado na seleção da matéria que publica, vale dizer, seriedade na escolha dos temas abordados e na regularidade das edições, o grupo de leitores é cada vez maior e mais escolhido. Muitos os números esgotados e grande a procura dos ainda disponíveis, a possibilitar a complementação editorial, cada vez mais desejada e mais difícil.

Como leitores, que somos, dos trabalhos da Revista, desde o lançamento do seu primeiro número e, também, honrados que temos sido com a divulgação de alguns de nossos trabalhos, em suas páginas, juntamos os nossos louvores aos de todos que se rejubilam com a vitória alcançada pela magnífica *Revista de Informação Legislativa*, que se edita em Brasília e se lê em todo o Brasil e no estrangeiro com inegável proveito.

OTTO GIL

\* \* \*

Tantas vezes se repete ser o Legislativo um Poder desarmado, que as pessoas são induzidas a imaginar que de fato ele seria inerte ou pouco influente; e assim não é. Em longo artigo estampado no nº 69 de nossa *Revista de Informação Legislativa*, a constitucionalista Dr<sup>ª</sup> IDUNA WEINERT inclui acurado exame do termo “crise do Poder Legislativo”. Ali se destacam dois argumentos fundamentais: os sintomas de crise adviriam da observação de que este Poder estaria “despreparado para enfrentar a crescente complexidade dos problemas emergentes nas modernas sociedades, a exigir pronta e eficaz normatização, sob pena de graves danos à coletividade”; e de que estes sinais são evidenciados naqueles Estados onde o regime vigente leva à “exacerbação dos poderes e prerrogativas do Poder Executivo, transformado em centro único de decisões políticas”, que faz determinar “como conseqüência, a usurpação dos poderes e prerrogativas normalmente asseguradas ao Legislativo e ao Judiciário”.

Durante muito tempo esta assertiva a respeito da “complexidade” da sociedade moderna tem servido de justificativa às forças que levam ao crescente papel do Estado na condução da sociedade — fenômeno que não necessariamente se confunde com a presença dos órgãos de governo na atividade econômica, tratada em casos específicos como “estatização” — e a uma conseqüente e correspondente redução relativa dos mecanismos de representação, nos órgãos do Estado.

Não obstante, há inúmeros exemplos, ao menos no Ocidente, de que as Casas legislativas se dão muito bem com a multiplicidade e complexidade dos problemas que lhe são postos a resolver, por uma parte, porque se aperfeiçoam os próprios institutos de composição do Legislativo, através do amadurecimento dos sistemas partidários e, como um caminho mais atual, de inúmeras organizações de representação direta de segmentos da sociedade civil, que tendem a influir crescentemente sobre as funções do Parlamento e do Executivo, acima até das diferenças partidárias, de classe e de ideologias globais. Mas, também, porque têm evoluído mecanismos que asseguram pluralidade de representação na orientação do comportamento das próprias bancadas partidárias em Plenário e na composição de seus órgãos técnico-políticos (comissões, câmaras, sessões, etc.).

É certo, no entanto, não se poder esperar que o Legislativo tenha pleno exercício de suas funções e atributos, quando falta um nível mínimo de democratização do Estado. Neste caso, os próprios grupos que se assenhoreiam dos aparatos executivos — e nesta situação, também de

seus recursos técnicos e materiais — tendem a subtrair ou sonegar os meios que o Legislativo requer para funcionar com alguma eficácia.

Numa e noutra destas situações, a arma principal de defesa e de atuação do Legislativo é a informação. Como o é também do Executivo patologicamente fortalecido, que, ao dominá-la, a utiliza em seu próprio benefício e manutenção, negando-a à sociedade, para esta não poder avaliá-lo e, conseqüentemente, julgá-lo e virtualmente vir a negá-lo.

Aí entra também outro fator determinante. A evidente variedade e interdependência dos setores da sociedade e de seus problemas, ao dar esta impressão de complexidade, requerem maior abrangência nas funções tradicionais do Legislativo. Sua função originária (que lhe dá o nome), seria a de elaborar o direito positivo. Entretanto, mesmo esta passa a ser exercida nas várias instâncias do Executivo; embora nada impeça que o controle de sua legitimidade continue como prerrogativa do Poder Legislativo.

Até por causa do crescente protagonismo do Executivo na regulação social, suas decisões devem passar a constituir matéria mais freqüente de exame, avaliação, julgamento e controle parlamentar. E se tem o caso em que a elaboração do direito positivo passa a ser, pelo menos quantitativamente, superada pela função de contencioso político-jurídico. As normas e condutas adotadas pelo Executivo — e por ele formuladas — só adquirem plena vigência e legitimidade quando passadas pelo crivo da discussão congressual. E até mesmo normas já assentes, implícitas em decisões e procedimentos tornados fatos pelo Executivo e que impliquem em dano social, podem e devem vir a ser derogadas pela ação parlamentar.

Daí que os Legislativos tendam a modificar o próprio estilo e a técnica da elaboração do direito, procurando equilibrar a exigência da generalidade e abstração da norma permanente ou de longa vigência, com a especificidade e concreção das normas conjunturais e voltadas para problemas sociais e jurídicos específicos. Função que, sem dúvida, requer uma concepção mais dinâmica do direito e das regras de elaboração jurídica.

E tenham também que ampliar seus mecanismos de operação, para dar conta de um elenco muito mais amplo de funções não-legislativas, mais atentas à evolução dos papéis administrativos e intervencionistas do Estado e, em especial, do Executivo, que se relacionam ao exercício do princípio de representatividade encarnado no Legislativo. E aí avultam as necessidades de este Poder manter-se informado sobre tudo quanto aconteça no âmbito da sociedade e das ações do Estado, de modo a garantir — para além da fiscalização judiciária — os direitos dos diferentes segmentos sociais ali representados e os interesses correspondentes que são afetados pela ação estatal, ou pelos conflitos sócio-políticos.

No caso brasileiro presente, a percepção dos novos papéis do Legislativo tem gerado as diretrizes por que se pautam as lutas em prol da recuperação das prerrogativas do Congresso Nacional, que estão no

cerne da reconstrução democrática do País. De um lado, ela se expressa na abolição das limitações de iniciativa de suas Casas na elaboração do direito positivo, exatamente naqueles campos em que a sociedade se tornou mais complexa, como seja, nas relações do Estado com a Sociedade, nas relações econômico-financeiras, na determinação das prioridades do desenvolvimento nacional, entre muitos outros. E, de outro, na ampla reforma dos dispositivos que impedem o Legislativo de exercer efetivo e amplo controle externo e fiscalização do Executivo, coartado pela não vigência do artigo 45 da Constituição.

E aí nesta perspectiva é que podemos compreender o papel de magna contribuição que vem sendo dada e poderá ser ampliada, por parte da nossa *Revista de Informação Legislativa*. Já oferecida, pelos vinte anos de acervo de rica elaboração doutrinária e hermenêutica, em que mais de oitocentos artigos e ensaios foram dados a lume em sua seção de Colaborações; aos quais se somam títulos de Pesquisa e Documentação, afora os trabalhos de memória em seu Arquivo.

Deve-se reconhecer que, nestes significativos vinte anos, em seus oitenta números, a *Revista* alçou-se à posição de uma das principais fontes de referência tanto sobre direito, filosofia, sociologia e demais campos das ciências sociais e políticas, como sobre o papel histórico do próprio Congresso. Principalmente espelhando um ciclo de paulatina e quase silente luta de seus membros e funcionários pelo seu soerguimento.

E, temos certeza, mais se pode esperar dela. Consolidada uma experiência editorial, conquistado o respeito que leva um número crescente de parlamentares, pesquisadores e intelectuais a trazer suas contribuições à *Revista*, preferindo-a como veículo de suas idéias, ela só poderá crescer. E, assim, ampliar sua função de canal de informações que enriquece o trabalho da Casa, tanto ao acrescentar-lhe o cabedal de elaboração jurídico-político, como ao evoluir no sentido de uma formulação mais dinâmica e moderna do direito e na concepção de mecanismos institucionais mais ágeis e eficazes para suas funções de fórum político, econômico, institucional e administrativo; e de fiscalização do Executivo.

Há, portanto, razões em abundância para trazer, neste momento de comemoração, não apenas as merecidas palavras de elogio e de congratulações, mas reflexões sobre a missão cumprida com bom êxito e sobre as que há a cumprir. Principalmente ao pensar sobre os papéis que a nossa *Revista* poderá desempenhar nesta fundamental luta pela recuperação das prerrogativas congressuais e no processo de modernização do Legislativo, ampliando o campo de difusão das idéias jurídicas, de debate dos problemas sociais e de esmiuçamento das magnas questões político-econômicas que lastreiam as atividades parlamentares.

Acreditamos que não há melhor estímulo para as atividades humanas do que a consciência de que elas se destinam a fins social e moralmente mais nobres. E este é o sentido de nossas reflexões anteriores, procurando trazer à direção da *Revista de Informação Legislativa*, além dos cumprimentos sinceros pelo seu empenho e dedicação à difusão da



informação e da produção intelectual, o estímulo para que prossiga, crescendo, como até agora, em sua jornada de serviços ao Congresso e à maturidade político-jurídica do Brasil.

Senador ALVARO DIAS

\* \* \*

Senhora Diretora:

Gostaria de dizer que não faço nenhum favor em reconhecer que a *Revista de Informação Legislativa*, sob sua direção, constitui uma das melhores publicações existentes neste nosso Brasil. Não é só a extensão da informação transmitida, num setor que tanto interessa à direção da coisa pública. É também o mérito extraordinário dos números especiais, em que reúne e documenta tudo o que se vem publicando, em torno das matérias a que se reporta. Dou por exemplo o que se contém no número 78 da Revista, dedicado à matéria do voto distrital. Não se trata apenas de um esforço de divulgação. Há que acrescentar a presença de uma assessoria, com que esclarecer todos os que queiram entender o assunto, sejam os congressistas, que devem elaborar os projetos, seja o público que precisa estar ao corrente da significação e alcance dos projetos que sejam apresentados. E como esse número, tantos outros trabalhos da Subsecretaria de Edições Técnicas, como o que se reportou à criação dos Cursos Jurídicos, o que faz a Consolidação das Leis do Trabalho, o que compara a atual Lei de Segurança com a legislação anterior. São volumes preciosos, que não podem e não devem ser postos à margem, pelos que pretendam estudar, com seriedade, os temas a que eles se dedicam.

Desejo, por isso, dar-lhe parabéns pelo mérito invulgar de uma assessoria que pretende ser útil, não apenas aos legisladores, como ao público em geral.

Cordialmente, com o sincero apreço,

BARBOSA LIMA SOBRINHO

Presidente da Associação Brasileira de Imprensa

\* \* \*

Prezada D. Leyla

Há muitos anos colaboro com pequenos trabalhos para a *Revista de Informação Legislativa*. Faço-o sempre com a convicção plena de que o resultado de minhas pesquisas será divulgado de maneira correta e com os melhores requisitos técnicos. De fato, a *Revista de Informação Legislativa* é hoje o mais completo órgão de divulgação especializada em ciências sociais no País.

Por tudo isso, receba, e peço-lhe o obséquio de transmitir a todos os seus colaboradores, os meus mais efusivos cumprimentos pelos 20 anos da Revista.

Muito cordialmente

LUIZ NAVARRO DE BRITTO

\* \* \*

É com grande satisfação que o mundo jurídico comemora os 20 anos da excelente *Revista de Informação Legislativa*, que o Senador Auro Moura Andrade, então Presidente do Senado Federal, fundou em nossa Pátria.

Seu conteúdo não se limita a transcrever projetos de lei, ou textos legais aprovados pelo Congresso Nacional, como pode parecer à primeira vista. Publica uma série variadíssima de artigos, dos maiores juristas brasileiros, sobre todos os temas que se debatem no mundo jurídico, com citações dos melhores autores, nacionais e estrangeiros.

E a Subsecretaria de Edições Técnicas publica a Documentação que serve de base ou acompanha a obra legislativa brasileira. Esta, sempre transcrita na íntegra, abrange desde os atos institucionais, os atos complementares, os decretos-leis, além dos textos integrais da Constituição, Códigos e Consolidações, que regem a nossa Pátria.

Vale a pena citar, em particular, os quadros comparativos de cada tipo de legislação, como nenhuma outra editora jurídica o faz, com tal perfeição.

É de ressaltar-se a obra que, desde a fundação da Revista, em 1964, tem mantido a sua Diretora, Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel, que, cada ano, aperfeiçoa o trabalho, que honra, não somente o nosso Senado Federal, mas todo o Congresso, o Governo de nossa Pátria e a cultura jurídica do Brasil.

BENJAMIN MORAES

\* \* \*

A *Revista de Informação Legislativa* está comemorando seu 20º aniversário.

Lançada em março de 1964, pela iniciativa do saudoso Senador Auro Moura Andrade, então Presidente do Senado Federal, e o entusiasmo do Dr. Isaac Brown, à época Secretário-Geral dessa Presidência, ela objetivava ser um periódico destinado à divulgação da cultura política e jurídica de nosso País; e tem estado — desde seu lançamento — sob a direção da Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel.

Graças à iniciativa da que — em 1964 — era apenas uma jovem estudiosa do direito, essa Revista tem conseguido invulgar projeção, nacional e internacionalmente.

Com as publicações de pesquisas que sua eficiente Diretora pessoalmente realiza ou inteligentemente promove, a *Revista de Informação Legislativa* tornou-se, quiçá, a mais excelente fonte de consulta para qualquer estudioso das coisas do publicismo, no campo da política e na área do direito. E com os 81 números até hoje editados, graças à cola-

boração dos melhores nomes da cultura político-jurídica, ela já constitui, por si só, admirável biblioteca condensada.

### A. B. COTRIM NETO

Professor Titular da Faculdade de Direito  
da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

\* \* \*

Para os que, como eu, assistiram às primeiras discussões em torno da necessidade de se criar, no Senado, um órgão de divulgação de pesquisas e trabalhos doutrinários pertinentes à área de atuação da Casa, é um motivo de grande alegria participar, com um testemunho sincero, das comemorações dos 20 anos da *Revista de Informação Legislativa*, fundada pelo então Presidente do Senado, Senador Auro Soares Moura Andrade, nos idos de 1964.

Fui, durante muitos anos, Chefe de Gabinete do eminente parlamentar e, todos nós que trabalhávamos sob sua direta orientação, nos contagiávamos com seus empreendimentos de homem de crença e de visão. Fundou o Serviço Gráfico, lançou a pedra fundamental da Rádio do Congresso e criou o Serviço de Informação Legislativa para executar, prioritariamente, a *Revista de Informação Legislativa*, atualmente, por ocasião dos seus vinte anos, publicando o seu 81º número.

No nº 1, à primeira página (janeiro/março de 1964), definia o seu fundador seus objetivos: "Pretende ser útil tanto ao estudo dos problemas em exame nesta Casa do Congresso — através de trabalhos doutrinários e de pesquisa — como à divulgação, lá fora, do que aqui dentro se fizer, no trato dessas matérias."

A *Revista*, realmente, tornou-se uma publicação que os estudiosos da ciência do direito e os legisladores não podem deixar de freqüentemente compulsar, tal sua projeção e credibilidade nos meios especializados.

Agora, que ocupo a Secretaria-Geral da Mesa, cargo que exige, para seu bom desempenho, um conhecimento amplo dos temas relacionados com o Poder Legislativo, compreendo o entusiasmo com que o Dr. Isaac Brown, que exercia este cargo naquela ocasião, prestigiava os dirigentes e colaboradores da *Revista*, ainda embrionária e em fase de afirmação, perante o público interessado.

A *Revista* democratizou a informação legislativa especializada no Congresso e nisso faz justiça ao seu fundador que afirmava "fora da democracia não temos solução".

Parabéns a Dr<sup>ª</sup> Leyla Castello Branco Rangel e a sua valorosa e eficiente equipe.

NERIONE NUNES CARDOSO

Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

\* \* \*

O progresso no mundo, naturalmente, desenvolve-se em função de dois objetivos centrais: o próprio Homem e a produção de bens e serviços. O empenho em progredir provoca, como era de se esperar do ser humano, variadas distorções em relação ao meio social e ao ambiente, gera conflitos de interesses, leva à formação de hegemonias etc. A sociedade torna-se muito complexa e difícil de ser administrada.

Em busca do ideal de assegurar o melhor bem-estar, a sociedade se organiza politicamente. Esta organização toma variadas formas, sob os condicionamentos do meio e do estágio de desenvolvimento; seus membros se associam para escolher caminhos que lhes parecem mais certos.

São assim criadas as alternativas e colocadas as propostas. O Homem tem que optar, e para exercitar a sua escolha, com segurança, isto é, com conhecimento de causa e liberdade, ele precisa de informações. E quanto mais e melhor forem os elementos que chegam ao seu conhecimento, maior será a sua capacidade de julgar.

Fica claro que um dos pilares do processo de decisão, é o conhecimento dos fatos e das condições de como estes se originam e como são interpretados. E num ponto, pelo menos, os estudiosos e militantes da atividade política coincidem: as instituições parlamentares, ao funcionarem como receptoras dos reclamos e reivindicações, são vorazes consumidoras de informações, e só está capacitado para participar e decidir melhor quem estiver informado, e bem informado.

No presente estágio do desenvolvimento político, uma das grandes necessidades é, sem dúvida, a restauração das prerrogativas parlamentares. Para o pleno exercício de suas funções, as duas Casas do Congresso Nacional precisam manter-se devidamente aparelhadas para suprir suficientemente seus membros com informações da melhor qualidade.

Este atendimento é de excepcional significação, porque, entre outras virtudes, está aquela que permite ao representante do povo aprofundar-se no conhecimento das intrincadas questões políticas, sociais e econômicas, compreender as causas das dificuldades, e ter a visão mais precisa do futuro. Desse modo ele pode assumir uma postura consciente no momento em que tiver de expressar o seu voto.

Tendo em vista esta realidade, o Senado Federal vem, já há algum tempo, desenvolvendo um sistema de informações tecnologicamente avançado, dentro do qual destaca-se, no setor de divulgação, a *Revista de Informação Legislativa*.

Esta publicação extrapolou o seu campo para tornar-se um veículo de difusão mais amplo do pensamento nacional, e passou a despertar extraordinário interesse nos meios político-culturais dos mais diversos recantos do País.

É evidente que esta importância, conquistada ao longo de seus vinte anos de ininterruptos e qualificados bons serviços ao Senado Federal e

ao Brasil, deve-se em grande parte à competência profissional e dedicação ao trabalho de seus dirigentes e funcionários.

A estes valorosos servidores do Poder Legislativo, que têm sabido honrar e engrandecer o Senado Federal, apresento os meus parabéns, cumprimentando-os pelo magnífico exemplo que oferecem, contribuindo eficientemente para o aperfeiçoamento de instituições políticas e, conseqüentemente, ajudando a sociedade brasileira a escolher melhor os caminhos do seu desenvolvimento.

Senador MILTON CABRAL

\* \* \*

O Presidente do Senado Federal, Doutor Auro Moura Andrade, ao criar em 1963, a *Revista de Informação Legislativa*, referiu-se às publicações anteriores como “um sistema de publicações que apenas valia como documentário do passado, e jamais como contribuição para as realizações do presente”. Ao traçar as linhas de sua programação, destinava-se “ao estudo dos problemas em exame nesta Casa do Congresso — através de trabalhos doutrinários e de pesquisa — como à divulgação, lá fora, do que aqui, se fizer”, abrindo seu espaço cultural “aos que tenham subsídios de estudo, de investigação ou de experiência, a oferecer à obra legislativa do País”.

Não bastava apenas abrir sulcos sem as demais providências! Para os trabalhos intelectuais que lhe dessem impulso, tornava-se necessário selecionar os obreiros, a *alma parens*, que se encarregariam da sementeira, dos cuidados indispensáveis à germinação e ao crescimento até a colheita dos frutos por que aspirava a Nação. Disse Will Durant que “as mulheres nascem com inteligência; alguns homens alcançam a inteligência; a maioria dos homens sofre a imposição da inteligência”. Por isso, foi buscar para dirigi-la não apenas a inteligência de uma eficiente e talentosa servidora, mas ainda um padrão de esmerada instrução e de requintado civismo, um comandante que desafiasse intempéries e soubesse aliar à energia do mando o poder da organização, alguém que, com amor maternal, orientasse os seus primeiros e cautelosos passos para conduzi-la com presteza e decisão aos vãos alcandorados, que o destino esplendoroso lhe reservara.

E... a Dr<sup>ª</sup> Leyla Castello Branco Rangel, por representar a encarnação das virtudes proclamadas e reclamadas, da coragem sem tergiversações, da responsabilidade sem restrições, foi a escolhida para o gigantesco empreendimento. Sábia e acertada seleção, capaz de vivificar a idéia e perpetuar o ideal!

Sua obra de escol foi toda amor e felicidade. Sem amor, não há grandeza em qualquer obra humana. A felicidade transparece em todas as suas ações positivas e espontâneas. O prazer se revela mais intenso e profundo no avanço do que no recuo, mais na incerteza de quem realiza do que na segurança, mais no combate renhido do que na fuga, mais

no trabalho construtivo do que na inatividade, mais na dominação do que na submissão, mais no suor da vitória do que na tranqüillidade da contemporização, muito mais no sacerdócio generoso e na realização dignificante. É a Diretora, mais que tudo isso, teve fé na sua capacidade, no apoio de seus companheiros, no carinho de seus familiares para corresponder, integralmente, à confiança que lhe depositara o Senado Federal.

Nesses vinte anos de existência, a *Revista de Informação Legislativa* cresceu, ocupou espaços nunca dantes preenchidos, assumiu posicionamentos, fomentou polêmicas, esgrimiu idéias, suscitou debates, apresentou propostas e sugestões, esteve sempre aberta ao diálogo e disseminou cultura nos mais amplos setores da vida nacional.

O Senado Federal, o nosso Congresso, o Poder Legislativo brasileiro, sem qualquer favor, possui, hoje e desde vinte anos, um órgão à altura da paixão pelo saber, pela pesquisa, pela documentação, pela verdadeira investigação dos assuntos mais palpitantes, constituindo-se numa autêntica radiografia da cultura pátria para o aprimoramento de nossa Democracia.

É reconhecidamente imensurável o patrimônio de conhecimento que as preciosas páginas da *Revista de Informação Legislativa* contêm. É a perenização da intelectualidade política diante da transitoriedade do homem. Atualmente, quem quiser traçar o perfil da cultura nacional será forçado a perulstrar as páginas dessa importante e indispensável Revista.

São vinte anos de novos caminhos, vinte largos passos que assinalam a marcha para o nosso desenvolvimento, vinte degraus em sua exuberante carreira ascensional e, neste patamar, num olhar de gratidão, não poderemos deixar de rejubilar-nos com a sua excelente Direção, com os milhares de colaboradores, com toda a equipe gráfica e todos aqueles sem cujo esforço a Revista não teria vida, desde os mais anônimos aos mais credenciados na organização, redação, paginação, impressão e circulação deste renomado trabalho que orgulha a todos os brasileiros, desejando ao Senado Federal e a todos uma edição cada vez mais consciente e digna da grandeza desse imenso e querido Brasil.

Des. DOMINGOS SAVIO BRANDÃO LIMA

\* \* \*

Prezada Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel,  
Diretora da Revista de Informação Legislativa

A *Revista de Informação Legislativa*, que Vossa Senhoria dirige com proficiência, está completando vinte anos de notáveis serviços prestados às letras jurídicas nacionais, principalmente ao direito público e à ciência política.

Criada, em 1964, pela visão de estadista do Senador Auro Moura Andrade, então Presidente do Senado Federal, a *Revista de Informação Legislativa* tem reunido, nesses vinte anos de sua existência, artigos doutrinários da lavra dos mais ilustres juristas brasileiros. O ideal de seu fundador tem sido, pois, realizado. Permita-me, Dr<sup>a</sup> Leyla, possa registrar, em obséquio à justiça, que o sucesso da *Revista de Informação Legislativa* decorre muito de sua direção esclarecida, aberta às idéias novas, postura própria do intelectual autêntico, o que estimula a produção científica. Da visão do Senador Moura Andrade, decorreu a designação de Vossa Senhoria para dirigir a Revista. É de justiça, em verdade, associar a caminhada vitoriosa da Revista, nesses vinte anos de sua existência, a sua proficiente direção. Costumo dizer que as instituições valem por si, mas a sua grandeza depende das pessoas que as fazem funcionar. A *Revista de Informação Legislativa*, que é de consulta obrigatória de todos os que lidamos com a ciência política e o direito público, confirma o acerto do pensamento.

Queiram receber, Vossa Senhoria e todos os que fazem a Revista, os nossos cumprimentos, com a certeza de que a RIL continuará seguindo, na sua fulgurante trajetória, o caminho do direito, para gáudio e orgulho dos publicistas brasileiros.

Com muito apreço,

CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO

Ministro do Tribunal Federal de Recursos e  
Professor da Universidade de Brasília

\* \* \*

No 20º aniversário da *Revista de Informação Legislativa*, quero manifestar os meus aplausos a uma das mais importantes publicações jurídicas, prestigiada pelo apoio constante dado pelas direções do Senado Federal, desde sua fundação. A Revista é o mais importante repositório de estudos de direito público, pela atualidade e diretriz. Na sua finalidade imediata, isto é, o direito parlamentar e o processo legislativo, considero-a, no confronto com as similares estrangeiras, uma das mais atualizadas e dinâmicas. Ela insere-se no contexto legislativo, como a fiel guarda das mais ricas tradições do Senado Federal. Por isso, elevemos nossos votos pela continuidade dessa Revista, reflexo das grandes atividades e da importância da Câmara Alta.

ROBERTO ROSAS

Presidente do Instituto dos Advogados  
do Distrito Federal

\* \* \*

Congratulo-me com o Senado Federal pelos 20 anos de prestante existência da *Revista de Informação Legislativa*, que, no cerrado onde Brasília foi edificada, cresceu, frondeou e frutificou, com muito mais

viço que os álamos que forneceram a celulose para o papel de seus exemplares, contrariando a ecológica advertência do velho Clemenceau: *Un livre c'est la mort d'un arbre.*

**JORGE ALBERTO ROMEIRO**

Ministro do Superior Tribunal Militar

\* \* \*

Ilma. Sr<sup>a</sup>

Leyla Castello Branco Rangel

Prezada e ilustre amiga

Completa 20 anos a *Revista de Informação Legislativa*. Na sua pessoa, levo uma palavra de cumprimentos a toda a equipe da confecção deste primoroso órgão de divulgação de estudos de ciência jurídica, política e histórica; e pessoalmente, felicito-a pelo êxito de seu dedicado labor à frente da publicação, anos a fio, conduzindo-a ao prestígio merecido, nos círculos interessados em todo o País.

O valioso acervo de ensaios, especulações, propostas, que contém a preciosa *Revista de Informação Legislativa*, foi reunido sem laivo de dirigismo cultural. Reflete a liberdade e a seriedade que deve inspirar a altíssima Tribuna do Senado da República.

A prezada amiga peço permissão para assinalar, como testemunho próprio, sua desvelada atuação, com competência e probidade profissional e ética, na sua função de Diretora da *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal.

Atenciosamente

**Ministro CLÓVIS RAMALHETE**

\* \* \*

Leyla Castello Branco Rangel

Diretora da Subsecretaria de Edições Técnicas

Revista de Informação Legislativa

Senado Federal

Ao ensejo do vigésimo aniversário dessa prestigiosa Revista, envio calorosos cumprimentos por tão significativa efeméride, em face de tantos e tão relevantes serviços prestados à cultura brasileira.

Cordiais saudações

**Ministro COQUELJO COSTA**

Vice-Presidente do Tribunal Superior  
do Trabalho

\* \* \*



Vinte anos de publicação regular de uma revista trimestral, no Brasil, é acontecimento digno de realce. Mais ainda quando se trata de um periódico do quilate da *Revista de Informação Legislativa*.

A Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal conseguiu destaque merecido entre os órgãos de apoio à atividade legislativa do Parlamento brasileiro, os quais gozam de justo renome.

A *Revista de Informação Legislativa* tem denominação inapropriada, demasiadamente estrita. Iniciada em março de 1964, em grave momento da vida nacional, é muito mais do que um periódico de "informação legislativa". Tornou-se não só um indispensável repertório histórico do nosso direito positivo, mas também um órgão da cultura jurídica e política da nossa Nação. Graças principalmente — deponho como testemunha — a Leyla Castello Branco Rangel, na sua direção desde o começo. Na sua pessoa presto minha homenagem e meus agradecimentos a todos que tornaram possível esse verdadeiro "milagre brasileiro".

No caso, vinte anos é apenas curto período cronológico, carregado de abstração. Por sua qualidade, a RIL é, simultaneamente, muito mais jovem e madura, e assim continuará, fiel aos designios dos seus fundadores.

Assim seja.

OSÉ MARTINS CATHARINO

Professor Titular de Direito do Trabalho  
da Universidade Católica de Salvador.  
Professor Catedrático de Direito do Trabalho da Universidade Federal da Bahia

\* \* \*

Prezada Dr<sup>a</sup> Leyla Castello Branco Rangel

O vigésimo ano de vida da *Revista de Informação Legislativa* por inúmeras razões torna-se uma efeméride sumamente grata para nós.

Antes, devo cumprimentá-la, e à Revista, pela Sr<sup>a</sup> Não poderia separá-las, em espírito e em vida; em dedicação, em entrega e na extraordinária linha de coerência, de regularidade e da alta qualidade que se reproduz, de número a número, em seu texto, na sua organização, na disposição hierárquica das matérias e no superior conteúdo de seriedade e de informação político-jurídica que a preside.

Pode-se dizer que a alma humana como que se entretetece no contexto do periódico, cujos sucessivos números vão exprimindo a idéia do gradual e incontido aperfeiçoamento procurado nas mãos que modelam e modulam a obra.

Mas, a difusão da *Revista de Informação Legislativa*, sua gradual penetração em nossos meios culturais, sobretudo as universidades, os tribunais, os órgãos públicos encarregados da ação política e da ação

jurídica, as Casas do Congresso, vêm tornando-a fonte obrigatória de leitura e de pesquisa, tal a diversidade de matéria, o nível das colocações conceituais e o volume da informação metodicamente disposta em suas páginas.

Não se pode qualificar a *Revista de Informação Legislativa* uma revista sisuda nem austera, mas séria, tal a sua conformação expositiva, o denso teor doutrinário que compõe todos os trabalhos por ela divulgados e a exação dos dados que nela vamos procurar e encontrar, desde a forma da lei ao número estatístico.

Sempre recebemos uma publicação nossa na *Revista de Informação Legislativa* não apenas como uma oportunidade curricular de divulgação de nossas idéias, mas, sobretudo, como uma distinção, uma titulação especial, uma conferência, cuja especialização do periódico reside mais no plano seletivo de seus textos do que na natureza da matéria trazida.

São imponderáveis os serviços por ela prestados à cultura jurídica e às idéias políticas no Brasil, um forte impulso evolutivo que nos cabe preservar e alimentar sempre mais.

Cumprimento-a, à Sr<sup>a</sup>, que tem estado dentro da mesma dedicação e com o mesmo singular esmero à frente da *Revista de Informação Legislativa* esses anos todos.

Cordialmente

PAULO EMILIO RIBEIRO DE VILHENA

\* \* \*

Destinando-se diretamente aos nossos Senadores e Deputados federais, sem prejuízo de outras classes de leitores, a *Revista de Informação Legislativa* desempenha importantíssimo papel: sabe-se que boas leis só podem ser elaboradas por bons legisladores, ou seja, por parlamentares que, de par com o imprescindível espírito público, disponham de conhecimentos seguros sobre as relevantes questões focalizadas nas suas páginas.

Dai a especial satisfação com que devemos saudar os quatro lustros desta publicação, augurando-lhe muitos e muitos anos mais de profícua existência. As congratulações e votos de continuado êxito se dirigem também à competente e dedicada equipe responsável pela sua regular publicação.

CELSO BARROSO LEITE

\* \* \*

Prezada Senhora Diretora

A *Revista de Informação Legislativa* sob a sua competente e dedicada direção, ao completar 20 anos, merece de nossa parte as mais elogiosas referências. Para quem, como eu, acompanha a sua publicação

com profundo interesse e grande proveito, tal evento é digno de ser assinalado por uma questão de justiça.

É que a *Revista de Informação Legislativa*, entregue ao seu zelo, tem sido imensamente útil a mim e, portanto, também a todos que a procuram com o mesmo interesse que eu, devido ao cuidado com a escolha dos artigos e o esmero em sua apresentação.

Queira receber, portanto, com os meus renovados agradecimentos pelos valiosos serviços que a *Revista de Informação Legislativa* me vem prestando, também meus sinceros parabéns pela auspiciosa data.

Mui cordialmente,

A. F. CESARINO JÚNIOR

\* \* \*

Vinte anos de existência profícua aproximando juristas, sociólogos, historiadores, filósofos, homens de cultura e de ciência, é sem dúvida uma façanha da *Revista de Informação Legislativa*, digna de registro e comemoração pela eficiência e garbo com que é levada a efeito.

Seus 80 volumes até hoje publicados, versando temas variados e atualizados, além de prestarem serviço relevantíssimo aos estudiosos, preservam a memória da evolução do direito em nosso País, tangido por situações e condições tão peculiares.

O Senado Federal desempenha exemplar função moderadora e coordenadora.

E a *Revista* é como que seu porta-voz, ao mesmo tempo centralizando e irradiando colaborações e estudos que certamente prestam serviços relevantíssimos também a Deputados, Conselheiros de Estado, políticos, administradores, estudiosos e estudantes em geral.

As dezenas de milhares de páginas, versando os assuntos mais diversificados e tão amorosamente coligidas, revistas e coordenadas pelo esforço, pela inteligência e sensibilidade de Leyla Castello Branco Rangel e de seus dignos colaboradores são do mais alto padrão e constituem um manancial precioso que, depois de alimentar a inteligência de nossa geração, estará presente a muitas e muitas outras vindouras.

Oxalá não sofra o menor percalço nem tenha a mínima quebra de continuidade tão denodado esforço!

ANTÔNIO CHAVES

Presidente do Instituto Interamericano de  
Direito de Autor.

\* \* \*

Guardiã da memória documental do Parlamento brasileiro, a *Revista de Informação Legislativa* presta inestimáveis serviços aos parlamentares e aos estudiosos do nosso acervo jurídico-legislativo e ciência política.

Como leitor da Revista parablenzo a toda sua equipe, com destaque à senhora Leyla Castello Branco Rangel pelo seu desempenho, na ocasião do vigésimo aniversário do periódico.

Senador CLAUDIONOR RORIZ

\* \* \*

Ao ensejo da comemoração do 20º aniversário da *Revista de Informação Legislativa*, do Senado Federal, quero manifestar, expressamente, as minhas mais sinceras homenagens e votos de continuado sucesso aos responsáveis pela edição da, sem dúvida, melhor revista política, jurídica e filosófica do Brasil e de maior divulgação no País e no exterior, fazendo questão de ressaltar, entre seus ilustres editores, por uma questão de justiça, a culta e distinta Diretora, Drª Leyla Castello Branco Rangel, a quem mais se deve, por sua extraordinária competência e extrema dedicação, o indiscutível êxito da renomada revista.

SEBASTIÃO MACHADO FILHO

Juiz Vice-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. Professor da Ur.B

\* \* \*

A *Revista de Informação Legislativa*, editada pelo Senado Federal, preenche, com brilho invulgar, uma lacuna sensível no direito brasileiro, voltada como está para a política jurídica, a adaptação das leis às constantes transformações econômicas e sociais por que passa o País.

CLOVIS DO COUTO E SILVA

\* \* \*

Prezada Senhora,

Por ocasião do 20º aniversário da *Revista de Informação Legislativa*, quero apresentar-lhe as minhas congratulações pelo alto nível intelectual, pela originalidade dos temas que tem mantido desde a sua fundação.

Num país como o nosso, que conta com relativamente poucas revistas jurídicas especializadas, o seu esforço constante permitiu que os juristas, advogados e estudiosos do direito em geral encontrassem, na publicação que dirige, um admirável conjunto de artigos, permitindo a sua constante atualização nas mais variadas áreas do campo jurídico.

Desejando-lhe êxito para a Revista que, sob a sua gestão, tem alcançado o melhor nível entre as publicações congêneres, mando-lhe cordiais saudações.

ARNOLDO WALD

## O Poder Legislativo moderno no Estado: declínio ou valorização?

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nas últimas décadas os estudiosos das instituições políticas têm sido expostos de forma persistente a um tema que — repetido de forma insistente, como verdade absoluta — deixou, no Brasil, de ser analisado à luz dos fatos, passando, portanto, a ser aceito sem maiores discussões.

Esse tema — do declínio dos Parlamentos — esteve particularmente presente na literatura especializada no período seguinte à II Guerra, especialmente a partir da publicação de **Pode o Parlamento Sobreviver?** (1) até o livro **Parlamentos Modernos: Mudança ou Declínio** (2).

O conceito dominante, em todo o período, é o de que os Parlamentos “caíram de sua idade de ouro” e que “perderam seus poderes para o Executivo, para os Partidos e para a burocracia e que, portanto, não mais exercitam nenhum poder real” (3).

A razão para o declínio seria “a organização e os procedimentos inadequados do Legislativo, que, além de arcaicos, não se coadunam com

---

(1) HOLLIS, Christopher, **Can Parliament Survive?** (Londres: Hollis & Carter), 1949.

(2) LOWENBERG, Gerhard, ed. **Modern Parliaments: Change or Decline** (Chicago: Aldine Satherton Inc.), 1971.

(3) BAAKLINI, Abdo, “Legislatures in New Nations: Towards a New Perspective”, **Polity**, vol. VIII, nº 4/Summer, 1976, p. 559.

um mundo de tecnologia em rápido progresso, compreensível apenas pelo especialista, único que pode fazer escolhas informadas" (4).

Nos países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos, paralelamente ao tema de declínio dos Parlamentos, desenvolveu-se um movimento acadêmico de refutação do mesmo e um movimento cívico-político de reação ao tema.

O movimento de refutação acadêmica responde às críticas a três níveis, (5) a saber:

- histórico;
- empírico;
- metodológico.

Na refutação histórica, os acadêmicos propõem a tese de que nunca houve tal "idade de ouro", e que os historiadores têm "exagerado os papéis, funções e poderes" dos Parlamentos, no passado. Mais ainda, identificam uma tendência natural de se comparar sempre as dificuldades do presente com as lembranças, menos cruéis, do passado.

Especialmente relevante é a visão de BERTRAND DE JOUVENAL sobre as origens do Parlamento inglês, em contraposição ao argumento de CARL FRIEDRICH de que o mesmo se desenvolveu como forma de se opor ao trono. Para JOUVENAL, o Rei e o Parlamento "desenvolveram juntos sua soberania" e "sem o Parlamento os reis não poderiam nunca ter desenvolvido o poder" (6).

Também POLLARD apóia esta posição ao reconhecer que o Parlamento foi o meio usado pela Coroa para estabelecer sua soberania sobre os senhores feudais, transformando "a Nação inglesa no Estado inglês" (7).

É interessante que se note que esta forma de refutação da teoria do declínio dos Parlamentos parece se adaptar à realidade brasileira, onde se pode identificar uma tendência histórica de fortalecimento do Legisla-

---

(4) *Idem.*

(5) A topologia aqui apresentada é uma adaptação da descrita por ABDO BAAKLINI, em "Legislatures in Developing Countries: Myths vs. Realities", trabalho apresentado na Convenção Anual da Sociedade Internacional para o Desenvolvimento, São José, Costa Rica, 22-25 de fevereiro de 1973, pp. 3-10.

(6) DE JOUVENAL, Bertrand, *Sovereignty* (Chicago: University of Chicago Press), 1957, p. 176.

(7) POLLARD, A. F., *The Evolution of Parliament* (New York: Russel & Russel), 1964, p. 4.

tivo. As crises temporárias que o afetam e afetaram desde o fechamento da primeira Assembléia Constituinte, em novembro de 1822, sempre resultaram no fortalecimento posterior da instituição parlamentar. Até mesmo a permanência do Legislativo no Brasil — que com 160 anos é dos mais antigos do mundo — reforça esta tese (8).

A segunda forma de refutação é a empírica. Os acadêmicos que a seguiram tentaram produzir dados empíricos que pudessem se contrapor a afirmativas aceitas como verdadeiras, mas que não tinham sido objeto de verificação factual. Assim, por exemplo, CHAMBERLAIN refutou a afirmativa de que nos Estados Unidos a iniciativa dos parlamentares, no processo legislativo, estava em declínio face à ação do Presidente como iniciador de leis (9). O mesmo estudo foi posteriormente confirmado e atualizado por MOE e TEEL (10).

A terceira e mais sofisticada forma de refutação do tema de declínio dos Parlamentos é a chamada metodológica. "Ela envolve uma variedade de estratégias e de abordagens. Essencialmente ela demonstra que as bases teóricas e metodológicas dos defensores do "declínio" não têm fundamento" (11). Assim tem sido defendido o ponto de vista de que a dicotomia entre Executivo e Legislativo, usada para provar o declínio, não é real na maioria dos casos; que os procedimentos congressuais atacados como ineficientes são na realidade altamente funcionais (12); que as variáveis utilizadas não têm o significado que se pretende dar e que as metodologias usadas não têm instrumentos para identificar processos e objetivos não explícitos, como existentes no processo legislativo, além de outros argumentos cuja complexidade impede seu desenvolvimento neste artigo.

Já a reação cívico-política ao tema, que também envolve o mundo acadêmico, pode ser dividida em duas categorias: a substitutiva e a corretiva.

A primeira delas — substitutiva —, de caráter mais acadêmico, prega que, se existe o declínio nas funções tradicionais do Parlamento, se deve procurar o fortalecimento das funções não declinantes, tais como as fun-

(8) NOGUEIRA, Octaciano, "Poder Legislativo no Brasil". Conferência pronunciada na Câmara dos Deputados, 1983.

(9) CHAMBERLAIN, Lawrence Henry, *The President, Congress and Legislation* (New York: Columbia University Press), 1946.

(10) MOE, Ronald C. e TEEL, Steven C., "Congress as Policy Maker: a Necessary Reappraisal", *Political Science Quarterly*.

(11) BAAKLINI; 193, p. 5.

(12) *Idem*.

ções educativa e informativa para o público (13), a função de recrutamento, a de socialização e a de fiscalização, e que o Parlamento se transforme em caixa de ressonância e foro de discussão dos problemas nacionais.

A abordagem corretiva argumenta que, se existe declínio, ele é reversível pois teria sido causado pela evolução tecnológica e, portanto, poderia ser corrigido pela adaptação do Legislativo à nova realidade. E recomenda reformas organizacionais e de procedimentos internos no Legislativo e a formação de assessoria adequada. Além disso advoga mudanças profundas na burocracia e no Executivo para restabelecer o lugar próprio do Parlamento.

Os adeptos e participantes dessa corrente, além dos acadêmicos, são políticos, jornalistas e associações de caráter cívico.

Digno da maior atenção, neste ponto, é o efeito do tema do declínio nos países em desenvolvimento, e particularmente no Brasil. Enquanto, como já foi dito, no mundo desenvolvido o surgimento do tema acarretou uma reação de porte que teve, de fato, como efeito, a destruição da teoria do declínio do Parlamento a nível acadêmico e a nível político, retomando-se tanto a nível nacional quanto local o processo de fortalecimento da representação popular, no mundo subdesenvolvido ele apareceu como justificação ideológica para o surgimento e manutenção de sistemas eufemisticamente chamados de "Executivo forte". A doutrina de declínio do Parlamento foi absorvida pelas elites políticas a ponto de, mesmo hoje, em pleno processo de redemocratização, ainda se ouvir da parte de lideranças políticas eminentes, ressalvas quanto às "funções do Legislativo no Estado moderno", e quanto à necessidade de se preservar o processo de decisões com base técnica, no Executivo.

Esta perspectiva parece ser tão pacífica que, em matéria recente, um conceituado jornal, analisando o problema brasileiro, repetia que "atualmente, quando a absorção do Legislativo pelo Executivo é uma tendência cada vez mais freqüente, fica difícil imaginar o Brasil com a independência de Poderes existentes, por exemplo, nos Estados Unidos".

Ora, esta afirmativa já foi exaustivamente refutada e o fenômeno hoje observado no mundo como um todo, e especialmente na América Latina, é o do restabelecimento da representação popular.

Por isso mesmo, considerada a situação do Brasil de hoje, não se pode deixar de reconhecer que:

a) observado sob uma perspectiva estática e sem se considerar a tendência histórica, o Poder Legislativo detém menos poderes hoje do que durante a vigência da Constituição de 1946;

(13) CRICK, Bernard, *The Reform of Parliament* (New York: Doubleday and Co), 1965.



**b)** a razão da perda de poderes não está associada a uma tendência de declínio universal, mas sim a uma ação política determinada, qual seja a tomada do poder por *uma elite militar/tecnocrática*;

**c)** com o agravamento da crise político-econômico-social e a perda de legitimidade do regime, a abertura — e conseqüente fortalecimento do Legislativo — se torna inevitável. A história mostra que este fortalecimento deve ser de tal ordem que pelo menos restabelecerá os poderes ao Congresso aos níveis da Constituição de 1946.

Torna-se, portanto, necessário que Senado e Câmara, bem como as Casas legislativas estaduais e municipais, se preparem para esta nova fase. Esta preparação, como mostra a experiência americana de reação à tese do declínio, tem de se realizar em três planos: o plano constitucional, o plano regimental e o plano administrativo.

O plano constitucional vem sendo, até o presente, o único em que as atenções se fixaram. Assim, dezenas de propostas de emendas à Constituição foram apresentadas, lidando basicamente com o que veio a ser conhecido como prerrogativas do Congresso. Estas propostas não têm sido mais completas, em termos de reorganização do Estado e restabelecimento do equilíbrio entre os Poderes, face ao reconhecimento — especialmente pelas Oposições — de que isto deve ser objeto de uma nova Constituição, aprovada por Assembléia Nacional Constituinte.

Os dois outros planos — regimental e administrativo — têm sido sistematicamente evitados, seja porque são julgados desimportantes, seja porque não existe uma consciência dos efeitos benéficos que podem trazer.

Assim, se estudarmos medidas adotadas em outros países, como os Estados Unidos, diante de uma estratégia de fortalecimento do Legislativo, poderemos avaliar a importância de que se passe a dedicar, de imediato, maior atenção a esses dois aspectos.

Não se pode pretender, com tal estudo, copiar soluções, mas, sim, exemplificar como uma análise criteriosa das condições organizacionais da instituição legislativa brasileira pode contribuir para a identificação de características disfuncionais da organização que sejam superáveis por medidas simples, de ordem interna.

Alguns exemplos, podem servir para ilustração, tais como:

**a) estabilidade interna:** qualquer instituição tem sua força associada à força de seus componentes, especialmente seus líderes. Num sistema

(14) FORMIGA, Marcondes, "Governo quer Parlamentarismo", no *Correio Braziliense*, 20-11-83, p. 5.

de liderança instável, como no Brasil, torna-se extremamente difícil a criação dos vínculos — tanto internos quanto externos — que a fortaleçam. Assim, ao mandamento constitucional de proibição de reeleição da Mesa, o Legislativo acrescentou o mandamento de proibição de reeleição de Presidentes de Comissão. Esses dois mandamentos em conjunto estimulam uma alta rotatividade de lideranças e dos membros das Comissões. A conseqüência inevitável é o enfraquecimento tanto da Mesa quanto dos Líderes e das Comissões, e portanto, do próprio Congresso.

Nos Estados Unidos, as instituições de sistemas como o de antigüidade — ora mais rígidos como no Senado, ora menos rígidos como nos Legislativos estaduais — criam, como conseqüência, a estabilidade das Comissões e seu fortalecimento, tanto pela especialização de seus membros, como pela segurança que produz. Ao mesmo tempo criam o interesse, dentro da burocracia do Executivo, de respeitar e satisfazer as Comissões e seus membros.

Não proponho regra semelhante para nosso Congresso, nem desconheço os riscos do imobilismo das lideranças de antemão asseguradas. Mas há caminhos alternativos que podem ser buscados;

**b) acumulação dos poderes de fixação de políticas, de fiscalização e orçamentários:** ao contrário do que ocorre no Brasil, onde os poderes de fixação de políticas estão divididos entre as Comissões Permanentes e inclui até mesmo as Comissões Especiais — no caso de matérias submetidas à apreciação conjunta do Congresso Nacional — e se encontram separados dos poderes de fiscalização (na Câmara, Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas) e dos poderes orçamentários (Comissão Mista de Orçamento, temporária), nos Estados Unidos esses três poderes são geralmente concentrados, para cada proposição, em uma só Comissão, o que coloca os órgãos do Executivo sob sua jurisdição integral;

**c) centralização de atividades de caráter normativo interno:** a existência de Comissões de caráter especial, com poderes decisórios em matérias que podem envolver conflitos entre comissões, acelera e racionaliza o processo legislativo, sem descaracterizar seu caráter eminentemente político. Assim o Escritório de Orçamento do Congresso Americano tem a função de fixar os grandes parâmetros orçamentários de dispêndio global por órgão, cabendo às Comissões específicas as decisões relativas aos programas e dispêndios dos órgãos sob sua jurisdição;

**d) sistema de pessoal condizente com as características da organização legislativa:** ao invés de sistema de pessoal organizado dentro das

regras do serviço público permanente, e de uma estrutura rígida, tipo vertical, como ocorre no Brasil, o sistema de assessoramento do Congresso Americano é basicamente de escolha política temporária, amarrado à *lealdade política ao parlamentar* e à *transitoriedade* e organizado de forma horizontal. O quadro permanente é diminuto e se destina apenas às funções de caráter administrativo permanente ou de pesquisa factual e científica;

**e) administração descentralizada:** na qual cada parlamentar é responsável por organizar e administrar sua assessoria, contando para isto com um orçamento próprio, sujeito apenas a regras de caráter geral, que contrasta com a excessiva centralização existente em nosso Congresso, onde o parlamentar é dependente da administração para o atendimento de suas necessidades mais básicas;

**f) níveis de assessoramento:** é reconhecido no Legislativo americano o fato de que o congressista desempenha papéis de diversas ordens no *processo político*. Assim o sistema de assessoramento atende às necessidades individuais do mesmo (gabinete), às suas necessidades como membro de Comissão (assessoria de Comissão), bem como à sua necessidade de assessoria em pesquisa técnica científica, factual e desvinculada de posições políticas (*Serviço de Pesquisa do Congresso*) e até mesmo à assessoria técnica de caráter político;

**g) o conceito de fiscalização:** diferença básica e de alto alcance político é a relativa ao conceito de fiscalização usada no Legislativo americano. Enquanto no Brasil ela se realiza nos atos de administração financeira — afetando os aspectos legalidade e regularidade de contas — nos Estados Unidos o conceito abrange não apenas os atos de administração financeira, mas também o de administração das leis e dos programas aprovados pelo Congresso, tanto no aspecto legalidade, como no aspecto eficiência, eficácia e cumprimento das intenções do Legislativo;

**h) alcance do trabalho de assessoria:** ao contrário do que ocorre no Brasil, os assessores, desde que autorizados pelo congressista a que estão vinculados, participam de diversos atos legislativos, assinando relatórios e pareceres, participando de discussões em Comissão e até mesmo arguindo testemunhas nas audiências públicas e privadas das Comissões — especialmente em Comissões de Inquérito. Com tal facilidade o congressista pode de fato atender a todos os seus afazeres legislativos;

**i) processo legislativo simultâneo:** contrariamente ao que ocorre no Brasil, o processo legislativo nos Estados Unidos permite a apresentação simultânea de proposições nas duas Casas legislativas. A aprovação, por ambas as Casas, de versões idênticas, elimina a revisão existente no Brasil.

Com isso podem ser reduzidos substancialmente o tempo de tramitação das proposições, ao mesmo tempo que se institucionaliza o processo de negociação política entre as duas Casas.

Como pode ser observado, a forma de organização da atividade legislativa afeta o seu resultado. As normas internas de processo legislativo, portanto, não são neutras. Conseqüentemente, é importante e urgente que seja objeto de indagação se esta organização não está prejudicando que se alcance os objetivos a que se propõe o Congresso Nacional e que se promova a sua adaptação ao novo momento político vivido pelo País.

A análise aqui realizada permite a enumeração de algumas conclusões simples, mas que considero importantes, tais como:

1 — o político brasileiro deve exorcizar os resquícios das teorias de declínio dos Parlamentos e do Executivo forte, por não terem fundamento na realidade além de já estarem superadas. Elas apenas reforçam o autoritarismo, dando-lhe bases pseudotécnicas e pseudomodernas;

2 — o legislador deve se conscientizar de que, a par das medidas de caráter constitucional necessárias ao restabelecimento da primazia do Legislativo, são também necessárias medidas de caráter organizacional que facilitem o processo de modernização do Legislativo para o cumprimento de suas altas funções;

3 — estas medidas assumem um caráter de urgência não apenas porque por si só já podem ter um efeito positivo, mas, também, porque terminado o processo de reformulação constitucional e restaurado o processo político, não haverá disponibilidade de tempo para os legisladores se debruçarem sobre tarefas que então parecerão mais secundárias do que hoje.

Estas reformas devem ser feitas sem o preconceito técnico-burocrático. Ou seja, devem ser realizadas com um ânimo político que se alimenta da velha crença weberiana: só as forças de inovação — as que rompem a rotina — evitam o pesadelo do controle burocrático. Nada substitui, na vida dos povos, a chama de uma liderança política virtuosa e o caudal profundo de mudança que ocorre subterraneamente, conformando a vontade popular.

O Parlamento só é forte quando, além de moderno em sua organização e competente para responder à pluralidade dos desafios da sociedade de massas, dá assento a líderes com a vocação da política e interage num contexto no qual o Poder Executivo é a expressão da vontade do eleitor, afeita diretamente pelo voto universal.

## A Lei n.º 6.515: crítica e autocrítica

Senador NELSON CARNEIRO

Ilustres mestres portugueses brindaram esta culta assistência com notáveis exposições sobre a evolução do direito de família. Somente a bondade do eminente Professor Roberto Rosas reservou para a modéstia de nossas observações a honra de proferir palestra sobre tão palpitante assunto. Diga-se em ressalva do autor do convite, ao superestimar os modestos títulos do escolhido, que erro maior foi o nosso de admitir a convocação. Fizemo-lo, entretanto, por entender necessário localizar alguns aspectos legislativos, que não têm merecido o devido relevo dos que estudam e comentam entre nós o estatuto do divórcio, fruto de tantos anos, quase um século, de tentativas frustradas.

Essa aceitação se tornou tarefa sobremodo temerária depois que, no Rio de Janeiro, no IV Simpósio de Direito Comparado Luso-Brasileiro, pronunciaram magníficas conferências os professores das Universidades de Coimbra e de Lisboa, Doutores Ferrer Corrêa, Francisco Pereira Coelho, Antunes Varela e Diogo Leite Campos e os mestres brasileiros, Doutores Orlando Gomes, José Arthur Rios, Caio Mário da Silva Pereira, Clóvis do Couto e Silva e Torquato de Castro. Será de justiça ressaltar a boa organização do memorável encontro, devida ao Dr. Francisco dos Santos Amaral Neto, e que levou mais de noventa juristas, magistrados, advogados e estudantes a superlotarem o Centro de Convenções do Hotel Glória. O compromisso estava assumido e o jeito é pedir complacência para a pobreza desses comentários.

Não é hora de recordar os longos debates que, em Portugal e no Brasil, se travaram para pôr fim à indissolubilidade do vínculo conjugal, que entre nós chegou ao exagero de figurar, de 1934 a 1977, como texto constitucional. Perante a Câmara, em Lisboa, o Deputado Luís de Freitas, recorda Eduardo

---

Conferência pronunciada no Instituto dos Advogados de Brasília, em 28 de setembro de 1983.

dos Santos, apresentou em 1883 o primeiro projeto de lei regulando o divórcio, que não logrou aprovação. Em 1891, Lopes Trovão e outros constituintes brasileiros proclamavam-se favoráveis ao instituto, mas a Constituição preferiu sensatamente deixar à lei ordinária, com aplausos de Eduardo Espinola, a decisão sobre a matéria. Isso explica que poucos anos depois o Deputado Erico Coelho haja oferecido ao exame de seus pares o primeiro dos vários projetos, sempre repelidos pelo Congresso. Em 1900, o Dr. Duarte Gustavo Roboredo de Sampaio e Melo, advogado conceituado no distrito de Guarda e membro destacado do Partido Progressista, apresentou ao Legislativo português nova proposta de divórcio, e — escrevia ALBERTO BRAMÃO, no começo do século — “tamanho foi a estranheza que aquele projeto despertou entre a cerrada teia de preconceitos e superstições canônicas, que cinge ainda o horizonte intelectual de nossa terra, que apenas um ilustre sacerdote, o Sr. Dr. Santos Viegas, abade de S. Thiago de Anta e membro nesse tempo da Câmara dos Deputados, entendeu correr-lhe a obrigação de sacudir o profano intento, em nome do Catolicismo. A Câmara toda, maioria e oposição, refeita do choque inesperado, encolheu os ombros e entrou na Ordem do Dia, como se aquele projeto não tivesse maior alcance do que os toques de campanário eleitoral, para produzirem salutar efeito em Paio Pires ou Maças de D. Maria”. Naquele mesmo ano, do lado de cá do Atlântico, Martinho Garcez, com a pertinaz oposição de outro sacerdote, Alberto Gonçalves, conseguiu aprovar, no Senado Federal, em primeiro turno, projeto de divórcio, que acabaria sepultado nos debates da Comissão elaboradora do Código Civil. Portugal, já em 1910, aproveitando sugestão de Luiz de Mesquita, advogado no Posto, baixava decreto admitindo o divórcio, negado após a Concordata de 1940 aos casamentos católicos. E assim vigorou até o Protocolo Adicional de 15 de fevereiro de 1975, contemporâneo da Lei Fortuna, da Itália. Mais demorada foi a campanha pela instituição do divórcio no Brasil, dada a violenta resistência de setores tradicionalistas, e dificultada, a partir de 1934, pela necessidade preliminar de retirar da Constituição a estranha disposição da indissolubilidade. A gota de água acabou vencendo a rocha.

Esse breve resumo se tornou indispensável antes de afirmar que a implantação do divórcio na Itália e o Decreto-Lei nº 261, de 1975, de Portugal, muito influenciaram a aprovação da Emenda de 1977.

A Lei nº 6.515 não se contentou em regulamentar o novo texto constitucional, embora não pretendesse realizar uma reforma do Código Civil, no Livro que trata da família. Para que se tenha um exemplo das dificuldades transpostas, basta recordar que o Projeto de Lei nº 156, de 1977, que juntos assinamos com o saudoso jurista paranaense Senador Accioly Filho, declarava propositalmente, em seu art. 23, que “o divórcio põe termo ao casamento ou aos seus efeitos civis”. Tínhamos o cuidado de não referir expressamente o casamento religioso, a que evidentemente se destinavam as palavras derradeiras. E assim a proposição transitou no Senado Federal em tempo récorde, relativamente a matéria tão complexa e controvertida. Já a 13 de outubro era votada a redação final, seguindo a proposição para a outra Casa do Congresso. A falha não escapara ao Deputado antidivorcista Luiz Braz nem ao ilustre Deputado Freitas Nobre, que se prontificou a oferecer a Emenda nº 10, aceita pela Câmara e que deu ao atual art. 24 a redação apropriada e só então possível em novembro, quando já a Oposição verificara que o projeto, longe de ser porta escancarada

para qualquer divergência ocasional, seria solução apenas para os que tinham falhado irremediavelmente no casamento. E haviam, quem sabe, escutado afinal a sábia observação de Carlos Sampaio:

“Não é a lei que faz o divórcio. A lei vem homologar um ato supremo da própria natureza humana que, de fato, já latentemente existia.”

Minguado foi o tempo que meiu entre o projeto inicial de vinte e cinco de agosto e a votação final das emendas da Câmara ao texto inicialmente oferecido e, com emenda substitutiva, aprovado em definitivo pelo Senado na madrugada de três para quatro de dezembro, antes que se encerrasse o ano legislativo de 1977, eis que o debate não se poderia estender a 1978, quando se feririam as eleições gerais e maiores provavelmente as pressões sofridas pelos parlamentares. A votação naquela madrugada dependia da presença, em Plenário, dos Senadores antidivorcistas, e cuja ausência fora publicamente ameaçada, salvo se aceitadas as emendas por eles defendidas.

Logo, no estudo do novo estatuto, surge o debate sobre o gritante art. 38, que tanto deve intrigar aos ilustres mestres lusitanos e a todos os que, dentro e fora do Brasil, estudem a Lei nº 6.515. Foi o Deputado Rubem Dourado quem, ao justificar sua proposta de emenda constitucional, visando a tornar vitorioso o instituto, levantou a hipótese de não ser permitido ao cônjuge divorciado uma segunda oportunidade, se fracassada a nova união, mesmo que não ocorresse por ação ou omissão de sua parte. O Congresso preferiu, entretanto, aprovar a Emenda nº 9, que deixava à lei a regulamentação do dispositivo inserido na Carta Constitucional. No Senado, coube ao Senador antidivorcista Benedito Ferreira oferecer emenda ao projeto de lei, de modo a incluir em seu texto que “a faculdade de recorrer ao divórcio só poderá ser utilizada por um mesmo requerente, uma única vez”. A redação era correta, o objetivo é que contrariava o instituto. Repelida na Câmara Alta, a dos Deputados restabeleceu a emenda, com a redação atual, flagrantemente defeituosa: “O pedido de divórcio, em qualquer dos seus casos, somente poderá ser formulado uma vez.” E foi assim adotado pelo Senado Federal, por vinte e dois votos a dezenove, apesar da tenaz oposição que oferecemos, e que nos valeu, e está nos *Anais*, um carão do Presidente Petrônio Portella. Consola-nos verificar que o ponto de vista que então denodadamente defendemos merece o apoio de ilustres comentadores da lei, como LIMONGI FRANÇA, SILVIO RODRIGUES, J. SAULO RAMOS, MURILO FÁBREGAS, DOMINGOS SÁVIO BRANDÃO LIMA, YUSSEF SAID CAHALI, DIVALDO MONTENEGRO, ARAMY DORNELLES DA LUZ, EDÍSIO GOMES DE MATOS, PEDRO SAMPAIO, OTTO LEHMANN, WATERLOO MARCHESINI JÚNIOR, ANTÔNIO MACEDO DE CAMPOS, CELSO RIBEIRO BASTOS e JOSÉ AFONSO DA SILVA. Mas foi o eminente Senador Paulo Brossard quem, no momento mesmo em que tal regra era incluída na futura lei, para ela previu breve existência. Certo é que o texto aí está, capaz de ensejar graves injustiças e, especialmente, de criar situações jurídicas curiosas, quando pessoa solteira ou viúva, que não se tenha valido ainda do divórcio, pretenda extinguir o vínculo constituído com divorciado. Não tendo *pedido* o divórcio, claro que *pode fazê-lo*. Até mesmo o cônjuge divorciado por iniciativa de seu consorte também *não pediu*, e não está impedido de propô-lo pela primeira vez. Tão defeituosa é a redação sagrada pela Câmara dos Deputados, que, no instante

final, se procurou modificá-la no Senado Federal. E isso ficou expresso nas palavras do Presidente Petrônio Portella:

“Ainda há pouco o nobre Senador Jarbas Passarinho trazia um problema à consideração da Mesa e que dizia respeito à substituição de uma palavra por outra. Neguei-me, *in limine*, a considerá-lo sob o fundamento de que, nesta fase processual, nos é taxativamente vedado fazê-lo. Lamentei não poder atender S. Ex<sup>a</sup> Achei, inclusive, da maior oportunidade o que S. Ex<sup>a</sup> pretendia, e era exatamente evitar vicissitudes na exegese do artigo.”

Por tudo isso esse famigerado dispositivo tem pernas curtas. Ao prefaciá-lo recentemente *La réforme de la filiation*, CARBONNIER previne: “A longevidade de um texto depende sempre da dose de modernidade que nele se contém.” Não tardará muito que a proibição do art. 38 seja revogada, por absurda e colidente com o instituto. Resta saber se o primeiro a derrubá-la será o juiz ou o legislador.

Proponho-me, já agora, a examinar algumas inovações, que, incluídas na Lei nº 6.515, abriram novas perspectivas ao direito de família em nosso País, atualizando-o.

O legislador, ao acolher a emenda constitucional e a lei que a regulamentou, levou também em consideração o tempo de união fora da lei, sob as bênçãos do amor. Assim é que aos separados de fato, com mais de cinco anos, outorgou a possibilidade de pleitear o divórcio direto. Mas se o simples decurso do tempo não pretendia constituir causa de dissolução, seja da separação, seja do divórcio direto, como no direito alemão, é fora de dúvida que decisões judiciais vão afastando a necessidade de basear-se o pedido em uma das hipóteses dos arts. 4º e 5º, violando, a nosso ver, o princípio de que não se deve dar ouvido a quem alega a própria torpeza.

Mas o que no momento desejamos retirar desses dispositivos e do que se contém no art. 45 é o relevo que a lei deu ao concubinato, num caso possível, noutro provável. Se a interpretação judicial do art. 40 acolhe pedido do cônjuge adúltero, que demonstra estar separado de fato de seu consorte há mais de cinco anos, superando os obstáculos do § 1º, imaginados pelo legislador, e torna inevitável o divórcio para o cônjuge inocente, que não o deseja, já o art. 45, perocupado com a situação da companheira, lhe assegura, qualquer que seja a idade, sua e de seu concubinário, a eleição do regime de bens, desde que tenha havido “uma comunhão de vida” por dez anos, ou dessa união resultado prole. É certo que esse é dispositivo de pouca aplicação, ainda que de fácil prova, seja juntando aos papéis da habilitação para o casamento a certidão de nascimento de um filho, seja simples declaração de pessoas idôneas. Mas os cartórios não se preocupam em informar aos nubentes da possibilidade de valer-se dessa disposição, que transfere para o patrimônio também da mulher bens que em regra estão em nome do homem, embora resultem do esforço ou do sacrifício de ambos. Bom seria que as Corregedorias de Justiça enviassem circulares aos escrivães, determinando-lhes que esclarecessem a muitos impedidos pela lei civil de convolar a núpcias pelo regime da comunhão universal a possibilidade de valer-se do art. 45 da Lei do Divórcio. A lei fala em “comu-



nhão de vida”, como a lei portuguesa em vigor desde 1978, e assim alcança as uniões livres dos que não contraíram matrimônio. Mas visa principalmente ao concubinato adúltero, que só com a instituição do divórcio encontrou possibilidade de legalização. Curioso é que esse dispositivo não enfrentou maiores dificuldades para sua aprovação.

Dai não se compreender a injustificável resistência que marca todas as iniciativas a favor da companheira, fora do âmbito previdenciário. Até hoje, embora sugerido em 1947, não se lhe concedeu o direito a alimentos, que encontrou na Câmara dos Deputados, quando da discussão em 1968 da Lei n.º 5.478, tenaz oposição. A Emenda n.º 21 já a incluía entre as pessoas que poderiam valer-se do rito especial, desde que provasse preliminarmente dependência econômica do solteiro, desquitado ou viúvo, há mais de cinco anos, ou dele tivesse prole. Vale recordar que, ao tempo da recusa dessa sugestão, atirada até hoje à busca de pouso seja no direito de família, seja no direito das obrigações, haviam sido sancionados, seis anos antes, dispositivos que concediam a companheira do servidor civil, militar, autárquico ou de sociedade de economia mista, o direito à pensão e salário-família, desde que não fosse possível o casamento, por impedimento de um dos parceiros. Num país de tantas uniões ilegítimas, um ainda vigente preconceito legislativo tenta esconder palpitante realidade, que outros países latino-americanos disciplinaram em seus códigos.

Também esse falso pudor, que parece contaminar o projeto de Código Civil em exame no Congresso Nacional, impede até hoje que se adote disposição que a sensibilidade portuguesa incluiu em sua legislação desde 1910, assegurando à mulher embarçada a possibilidade de obter alimentos provisórios ou definitivos, meses antes e depois do parto, devidos pelo pai de seu filho ilegítimo. “O direito que a mãe possui aos alimentos, assim como o direito à indenização das despesas com a gravidez e o parto” — é o magistério de VASCO AUGUSTO PEREIRA NUNES — “são direitos pessoais e próprios da mãe e não direitos do filho ilegítimo.” A legislação portuguesa já dispunha, igualmente, na primeira década do século, que se presunha pobre o filho ilegítimo, autor numa ação de investigação de paternidade, para o efeito de lhe ser concedida a assistência judiciária, salvo prova em contrário. Por fim, os juízes vão cada vez mais restringindo a procedência das ações de companheira, estranhamente ainda não incluídas entre as de processo sumaríssimo, sob a frágil alegação de que, existindo o divórcio, razão não há para que perdurem uniões livres. A exigência da impossibilidade legal do casamento para a inclusão da companheira entre os beneficiários do militar foi abolida em seu recente Estatuto. Mas, por não ter sido aprovado ainda projeto relativo aos servidores civis, a Fazenda começa a recolher as migalhas da necessidade, possivelmente para diminuir o *deficit* orçamentário, e sempre em prejuízo da mulher. A instituição do divórcio é recente entre nós e, por mais repetido que a lei deve ser por todos conhecida, a verdade é que de seus exatos termos não tem conhecimento a maior parte da Nação, justo suas camadas menos esclarecidas. Se as classes alta e média estão impedidas de alegar ignorância, a grande maioria do povo, que mal ganha para o pão-nosso-de-cada-dia, mesmo se informada, não pode regularizar sua situação conjugal, por múltiplas razões, inclusive a da interminável e desesperadora peregrinação pelos escritórios de justiça gratuita. E muitos postulantes

cansam, desistem e morrem antes da sentença, embora propositadamente simples o processo criado pela Lei nº 6.515. Ajunte-se a isso o alto custo que representa o casamento civil aos grilhetas do salário mínimo, para normalização de sua união e legitimação dos filhos comuns, quando desburocratização e gratuidade deveriam correr de mãos dadas, e ao contrário cada vez mais se desentendem.

Outros pontos há a destacar, ainda, na Lei do Divórcio, e que alguns condenam por estranhos à regulamentação da Emenda Constitucional nº 9, esquecidos, por exemplo, que foi na Lei nº 4.069, de aumento de vencimentos do funcionalismo público, que se conseguiu enxertar os arts. 5º e 21, em favor da companheira. A necessidade não espera, tem, como a fome, cara de herege. É certo que assim não ocorreu com outros textos relativos à família natural, aprovados neste último decênio. Os dispositivos que conferem à mulher o direito de continuar a locação iniciada pelo companheiro, o que autoriza o concubinário a incluir a concubina como sua dependente na declaração do imposto de renda, e o que permite o uso dos apelidos do companheiro pela mulher que com ele convive há mais de um lustro, integram estatutos legais próprios, mas resultaram de emendas aditivas incluídas na última hora em projetos em curso no Congresso. Eram alicerces da indissolubilidade, que ruíram prenunciando a derrocada da cruel proibição, inexplicavelmente inserta no texto constitucional.

De outro modo agiu, e agiu bem o legislador de 1977, ao incluir, como parágrafo único do art. 14 da Lei do Divórcio, o texto de projeto antes rejeitado, e que proclama, revogando dispositivo do Código Civil, que os efeitos civis do casamento aproveitarão aos filhos comuns, mesmo se ambos os cônjuges estiverem de má fé ao contrair matrimônio. Quase todas as alterações do direito de família, entre nós, suam e envelhecem antes que se convertam em lei.

O artigo determinando que "a obrigação de prestar alimentos se transmite aos herdeiros do devedor, na forma do art. 1.798 do Código Civil", figurava desde o primeiro momento no projeto original, que tivemos a honra de subscrever com Accioly Filho, e atravessou sem atropelos Comissões e Plenários das duas Casas do Congresso. Nem por isso, convertido em lei, deixou de merecer reprovação, ao menos estranheza, dos que aprenderam que a morte do alimentante faz cessar automaticamente o dever de alimentar. Mas, como assinala MURILO FÁBREGAS, a inovação figura nas legislações de vários países e vem apoiada pelas autoridades de GIUSEPPE PROVERA, ENNECERUS-KIPP & WOLF, os MAZEAUD, COLIN et CAPITANT e ALEX WEILL. É que a prestação tem um caráter misto, alimentário e indenizatório. No moderno direito francês, ao lado das prestações compensatórias, impostas ao cônjuge que foi declarado responsável pelo divórcio, figura o "devoir de secours", no caso de rutura da vida em comum. É o dever de assistência ao cônjuge separado ou divorciado, que, não participando da partilha dos bens do devedor, perde os meios, talvez únicos, de sobrevivência. Embora não haja ocorrido entre nós, não é difícil prever com os franceses RAYMOND LINDON e FELIPPE BERTIN que a fixação da renda e de suas garantias, como a relativa ao capital, criaria em seu país, e já agora no Brasil, delicados problemas e suscitaria conflitos ainda mais irritantes entre os cônjuges desunidos.

Em geral, os textos apontados como intrusos na Lei nº 6.515 foram, em regra, projetos apresentados e reapresentados, eis que, como se previra, as maiores preocupações se deveriam voltar, como se voltaram, para a separação judicial e o divórcio.

Atribuiu-se àquele com quem estiverem os filhos a decisão quando, na separação legal ou de fato, divergirem os cônjuges. Nada mais justo, em princípio. Como o viúvo, também a viúva, que se recusa, não mais perde o pátrio poder sobre os filhos do primeiro leito.

Deu-se ao parágrafo único do art. 240 expressa opção da mulher a ajuntar aos seus os apelidos do marido, o mesmo ocorrendo quando vencedora na separação judicial, pondo termo, assim, à injusta discriminação então vigente, ainda que não se chegasse a permitir, como desde 1980 sustentam as ilustres advogadas SILVIA PIMENTEL e FLORISA VERUCCI, com meu aplauso, que seja permitido a ambos os cônjuges acrescer ao seu o nome do consorte, tal como enseja a recente legislação portuguesa. Desde 1938 a lei francesa de 18 de fevereiro, ao dar nova redação ao art. 311 do Código, autorizava a mulher, na sentença de separação de corpos, a proibir que continuasse com seus apelidos o marido que os usasse...

Também a modificação do regime legal de bens, substituído o da comunhão universal pelo da comunhão parcial, figurava em projeto de 1950, sempre renovado sem êxito.

O reconhecimento dos filhos ilegítimos ganhou nova dimensão, vinte anos depois de proposto pela primeira vez na Câmara dos Deputados. Até que o novo Código Civil ouse vencer definitivamente o preconceito de impedir o registro de nascimento do havido fora do matrimônio pelo pai adúltero ou incestuoso, mesmo na constância de seu casamento, como, relatando projeto do saudoso Senador Adalberto Sena, nos tocou propor na Legislatura passada e ver accito pela Comissão de Constituição e Justiça, a Lei nº 6.515 permite o reconhecimento, em testamento cerrado, aprovado antes ou depois do nascimento do filho e, nessa parte, irrevogável, num instante em que os juristas discutem se devem ser considerados legítimos ou não os filhos resultantes de inseminação artificial.

A redação do art. 2º da Lei nº 883, que havia sido, no ano já distante de 1949, uma necessária transigência para que vingasse o projeto, e contra a qual desde logo se insurgira a autoridade de PONTES DE MIRANDA, condenando-a por inconstitucional, ganhou, graças ao lúcido parecer do relator Heitor Dias, a correta disposição: "Qualquer que seja a natureza da filiação, o direito à herança será reconhecido em igualdade de condições." E também aí afinal nos aproximamos do atual direito português. Em estudo recentemente divulgado na imprensa paulista, o eminente Professor ANTÔNIO CHAVES sustenta que o novo dispositivo alcança inclusive aos filhos adotivos, antecipando-se à inevitável e tardia revogação do art. 1.609, § 2º, do Código Civil, que apenas concede ao adotado metade do que couber ao filho de sangue, superveniente à adoção.

Recolhendo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que foi pioneiro o Ministro Evandro Lins e Silva, e tal como figurava no art. 223 do

Projeto Orlando Gomes, inexplicavelmente retirado do exame parlamentar, a Lei nº 6.515 assentou que, "dissolvida a sociedade conjugal do que foi condenado a prestar alimentos, quem os obteve não precisa propor ação de investigação para ser reconhecido, cabendo, porém, aos interessados o direito de impugnar a filiação". Dois decênios decorridos, ganhava o art. 4º da Lei nº 883 a necessária amplitude, depois de haver permitido aos filhos naturais, adulterinos e incestuosos o direito de, após a decisão de primeira instância, haver alimentos do pai ilegítimo.

Corrigiu-se o art. 733 do Código de Processo Civil, também objeto de proposições anteriores jamais votadas, e com objetivo de não liberar o devedor de prestações alimentícias do cumprimento, em regra simbólico, da pena de prisão. Infelizmente, a complacência dos juizes tem resistido ao cumprimento da disposição legal, adiando, mitigando, transigindo, de modo que cada vez mais o direito do alimentando se converte naquele "sabre de madeira agitado pelos inválidos", a que se refere PAUL LOMBARD.

Bem sei que vos falo do efêmero, e não do eterno, na lei e no direito. SILVIO MEIRA lembra a tese de JEAN-MARIE AUBERT, da Universidade de Strasburgo:

"Os preceitos de direito natural que alimentam a obra legislativa são perenes, estáveis; a lei positiva feita pelo homem, para determinadas situações de tempo e espaço, é mutável."

JEAN DOMAT "classifica as leis em imutáveis e arbitrárias, conforme sua natureza e substância". O dever do jurista é antecipar-se aos fatos, aconselhando ao legislador, que somente isso temos sido, as reformas necessárias para prevenir situações futuras. Os longos anos de elaboração do Código Civil estratificaram institutos, que a sucessão do tempo não conseguiu abalar sensivelmente. E quase cinco décadas passaram sem que se rasgassem, no direito de família, maiores horizontes à mulher casada, até 1962 incluída entre os relativamente incapazes, como os pródigos, os silvícolas e seus próprios filhos, maiores de dezesseis e menores de vinte e um anos. Disso resultou que não se abrandou o bastante o poder marital, até que a Lei nº 4.121, depois de doze anos de embates parlamentares, o viesse restringir a limites que, duas décadas após, soam como velharia e reclamam inevitável atualização. Já em 1957 ROSAH RUSSOMANO repelia aos que, "embora com laivos românticos, pretendiam prolongar a escravidão da mulher", proclamando que a legislação então vigente, além de inaceitável e injusta, "era desarmonica, por contraditar a realidade atual e as exigências da família e da sociedade". Afastava alegados propósitos altruístas, para dar razão a CLÓVIS BEVILACQUA, ao considerar as restrições impostas à mulher casada "incrustações bem firmes de formas antiquadas de civilização".

No que tange à filiação ilegítima, o Código de 1916, se ensejou a ação investigatória do descendente natural, criou entrave quase intransponível ao reconhecimento e até ao simples pedido de alimentos dos adulterinos e, com maior rigor, dos incestuosos. Numa frase tantas vezes repetida, puniu o fruto do adultério e do incesto e estendeu o manto da impunidade ao pai adúltero ou incestuoso. Foi a jurisprudência, em sua missão criadora, que, a partir do rumoroso caso da menor Colombina, começou a derrubar os entraves da rigidez do Código, até que o legislador ordinário, convocado para atender às situações

emergentes, foi aos poucos, entre os percalços do tradicionalismo e a postura engomada dos moralistas *prêt-à-porter*, recolhendo e ampliando as brechas criadas pela interpretação dos tribunais. Seria caso de indagar quando a legislação brasileira se ombreará, nesse passo, à que vige, por exemplo, nos países escandinavos. Permitto-me reproduzir, por douda e oportuna, a observação de PEDRO MANSO CABRAL:

“A grande novidade contida na lei dinamarquesa é que a perquirição da paternidade, dos filhos nascidos fora do casamento, passa a ser uma direta preocupação do Estado. Já antes do nascimento da criança, a mãe tem o direito de solicitar que uma ação seja intentada contra o homem que ela designa como sendo o pai do seu filho. Mas não é só. O médico ou a parteira, que assistem ao nascimento da criança nascida fora do matrimônio, deverão, dentro de quinze dias, fazer um relatório a respeito ao Instituto de Assistência Maternal. Reunidos todos os elementos possíveis, a mãe é convocada a, dentro de um mês, indicar quem é ou pode ser o pai da criança. O caso então é entregue ao Comissariado de Polícia, que convoca o indigitado pai. Se este assume a responsabilidade, o assunto se encerra. Quando não, o caso é entregue à justiça, para apreciação e decisão final.”

Ao acentuar essa “clara tendência para a publicização, nos problemas de filiação”, o mestre baiano põe esse enfoque em confronto com o dogma tradicional da filiação proibida, para que se perceba “até que ponto as coisas estão mudando no mundo”.

A lei de 1973, ao lado da legitimação pelo casamento, regulamentou, nos sete números do art. 333 do Código Napoleônico, a legitimação por autoridade de justiça, quando impossível o casamento entre os pais, e provada, por quem o requerer, a posse de estado de filho natural. Se é certo que, se casado um dos pais, se exige o consentimento do cônjuge, cumpre aplicar a essa legitimação as mesmas disposições dos artigos 331-2, 332 e 332-1. relativos à legitimação pelo casamento. Ao estudar a reforma da filiação em seu país, JACQUES MASSIP, GEORGES MORIN e JEAN-LUC AUBERT informam que a legitimação por autoridade de justiça, a antiga *legitimatio per rescriptum principis* do direito romano, depois acolhida pelo art. nº 1.723 do BGB, e a que o relatório Foyer já se teria referido em 1926, foi essencialmente justificada perante o Parlamento sob a alegação de que não fazia senão acolher práticas aceitas pela jurisprudência, ao admitir que o pai natural podia demandar a adoção simples ou plena do próprio filho, a fim de lhe conferir, mesmo na inexistência de casamento, o *status* de legítimo. Desde 1975, os adulterinos integram, na Itália, a categoria de filhos naturais. E seria alongar demasiado estas desataviadas considerações se nos quiséssemos deter no estudo de outras legislações que, em regra posteriores à Lei nº 883, de 1949, já a envelheceram, mesmo na roupagem mais liberal do estatuto do divórcio, como a lei portuguesa em vigor desde 1978.

Ainda agora o Código Civil, que se elabora no Congresso Nacional, desconhece as estatísticas que proclamam a existência de lares constituídos fora da lei, e tantos assim conservados pelo egoísmo do homem, que, havendo vivi-

do anos com a mulher, geralmente mãe de seus filhos, se desinteressa de legalizar, quando possui recursos para tanto, o convívio há longo período iniciado. Dia virá em que já não causará risos nem repulsa a tentativa de permitir à mulher, ou a seus filhos, o direito de registrar, como casamento, a união de pessoas livres, após determinado lapso de vida em comum.

O projeto, em curso na Câmara dos Deputados, também não inclui a companheira como sucessora de seu concubinário, na falta de esposa e em concorrência com descendentes e ascendentes, como se vivêssemos sob outros céus, e não neste imenso país, onde o casamento religioso ainda é mais numeroso do que o civil.

Diga-se, por fim, em abono da Lei do Divórcio, que o juiz deixou de examinar, como no antigo desquite amigável, apenas as formalidades extrínsecas, e, tal como decidira vai por mais de vinte anos o Tribunal de Justiça da Bahia, em acórdão relatado pelo Desembargador Souza Carneiro, se lhe conferiu expressamente o poder de recusar a homologação e não decretar a separação consensual, se comprovar que a convenção não preserva suficientemente os interesses dos filhos ou de um dos cônjuges.

Justiça, porém, reclama o legislador solitário da Carta Constitucional de 1937 que, derrubando tabus, equiparou os filhos naturais aos legítimos e o que em 1942 permitiu o reconhecimento do filho havido fora do matrimônio pelo pai adúltero, após dissolvida sua sociedade conjugal pelo desquite.

Ainda uma palavra sobre a mulher, na Lei nº 6.515. Afirmou-se que, "para manutenção dos filhos, os cônjuges, separados judicialmente, contribuirão na proporção de seus recursos". E, como na Lei nº 4.121, de 1962, ficou expresso que, sendo responsáveis ambos os cônjuges pela separação judicial, os filhos menores ficarão em poder da mãe, salvo se o juiz verificar que de tal solução possa advir prejuízo moral para eles, pondo termo à cruel partilha das crianças, prevista no Código Civil.

Está em curso, no Senado Federal, projeto de nossa autoria elevando para sessenta anos, tal como acontece com o homem, a idade para que a mulher só se possa casar pelo regime da completa separação de bens.

Outros aspectos mereceriam igualmente larga dissertação, como a inevitável igualdade dos direitos e deveres de ambos os cônjuges na sociedade conjugal, e cujo patrocínio sugere coerentemente se risque a disposição da Lei nº 4.121 que declara bens reservados os adquiridos pela mulher, mediante produto de seu trabalho, distinto do de seu marido. E são poucas, mas existem, as líderes femininas que, também em nome dessa equiparação, pleiteiam a revisão do texto constitucional, que permite à mulher a aposentadoria voluntária aos trinta anos de serviço, para que cumpram mais outros cinco de trabalho, como o homem.

Sinto que abusei demasiado de vossa paciência, minhas senhoras e meus senhores. E me apresso em concluir com as palavras de VIRGÍLIO DE SÁ PEREIRA, com que encerrei, no Rio de Janeiro, o IV Simpósio Luso-Brasileiro de Direito Comparado: "Soberano não é o legislador; soberana é a vida."

# O pesquisador e o professor pesquisador no magistério superior

Senador ADERBAL JUREMA

## SUMÁRIO

- I — O professor e o pesquisador no Estatuto do Magistério Superior — Lei nº 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, modificada pela Reforma do Ensino Superior
  - II — O professor pesquisador na Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968 (Reforma Universitária)
  - III — O professor pesquisador na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e decretos que a regulamentaram (Reforma Universitária)
  - IV — O pesquisador no Grupo — Pesquisa Científica e Tecnológica — Decreto nº 72.303, de 30 de maio de 1973
  - V — Considerações do Professor Carlos Chagas sobre a pesquisa na Universidade
  - VI — Conclusões
- Bibliografia

### I — O professor e o pesquisador no Estatuto do Magistério Superior — Lei nº 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, modificada pela Reforma do Ensino Superior

O Estatuto do Magistério Superior instituiu, em 1965, o regime jurídico do pessoal docente de nível superior, vinculado à administração federal.

O diploma legal já entendia como atividades de magistério superior aquelas que, pertinentes ao sistema indissociável do ensino e pesquisa, eram exercidas em universidades e estabelecimentos isolados de nível superior, para fim de transmissão e ampliação do saber.

Esta indissociabilidade, entretanto, mostrava-se inoperante, pois os cargos de magistério superior federal compreendiam classes distintas: as classes do Professor Catedrático, Professor Adjunto e Professor Assistente, e as classes do Pesquisador-Chefe, Pesquisador-Associado e Pesquisador-Auxiliar.

Artigos 6º e 7º da Lei nº 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965:

“Art. 6º — Os cargos do magistério superior compreendem-se nas seguintes classes:

- I — Professor Catedrático;
- II — Professor Adjunto; e
- III — Professor Assistente.”

“Art. 7º — Constituem, igualmente, classes de magistério superior as seguintes:

- I — Pesquisador-Chefe;
- II — Pesquisador-Associado; e
- III — Pesquisador-Auxiliar.”

O “sistema indissociável do ensino e pesquisa” resumia-se na mesma **hierarquia** em que se encontravam os Professores e os Pesquisadores, nas idênticas **vantagens pecuniárias**, na inclusão das classes em **Quadro Único do Pessoal** do magistério superior federal.

## II — O professor pesquisador, na Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968 (Reforma Universitária)

Com o advento da Reforma do Ensino Superior, em 1968, a legislação relativa ao magistério superior federal foi incorporada de princípios, normas e alterações. Assim é que os cargos de magistério superior federal passaram a compreender as seguintes classes:

- I — Professor Titular;
- II — Professor Adjunto;
- III — Professor Assistente.

(art. 3º da Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968.)

A distribuição de pessoal docente pelas atividades de **ensino e pesquisa** passou a ser feita pelos departamentos, organizada apenas uma carreira docente, em obediência ao princípio de **integração ensino-pesquisa**.

Desapareceram do texto legal as classes de Pesquisador-Chefe, Pesquisador-Associado e Pesquisador-Auxiliar, absorvidas pelas classes de Professor Titular, Professor Adjunto e Professor Assistente. Observe-se que a lei em epígrafe foi modificada pelo Decreto-Lei nº 465, de 1969. Na análise atendemos às modificações.

## III — O professor pesquisador na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e decretos que a regulamentaram (Reforma Universitária)

Visando à eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País, o Grupo de Trabalho incumbido de estudar a Reforma Universitária brasileira fez acompanhar o anteprojeto de lei sobre organização e funcionamento do ensino superior de Relatório Geral em que justifica suas proposições.

É neste Relatório Geral que vamos encontrar a **mens legis** dos diplomas legais que se referem ao nível superior de ensino — Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968 e, particularmente, a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.

Ao fixar princípios definidores de uma “filosofia de docência universitária”, apresenta o Grupo de Trabalho a primeira inovação real: o reco-



**nhecimento da indissolubilidade das tarefas de ensino e pesquisa, expresso na idéia da unidade de carreira docente:**

“Se cabe à Universidade digna desse nome a missão de, indissociavelmente, conservar o patrimônio da cultura e fazer recuar os seus horizontes, transmitir o saber adquirido e criar o saber novo, não teria sentido separar, em compartimentos estanques, os homens que ensinam o que já é patrimônio comum da humanidade dos que exploram as humanas virtualidades de conhecimento.”

É assim que encontramos, no Relatório, a afirmação do princípio segundo o qual **todo professor deve investigar e todo pesquisador deve ensinar**. E pouco importa que alguns sejam **mais professores e outros mais pesquisadores**: o que não se deseja é colocar em compartimentos estanques a docência e a pesquisa.

Esta unificação estará conforme os estatutos e regimentos da Universidade, que estabelecerão os vários níveis de carreira docente, vinculados esses níveis aos graus e títulos acadêmicos e ao teor científico-cultural dos trabalhos docentes.

Decorrente da unificação docência-pesquisa, impõe-se o princípio da **dedicação exclusiva**, meta de qualquer Universidade. E na análise deste princípio, o Grupo de Trabalho declara:

“A dedicação exclusiva, o nome o diz, ainda que pressuponha, obviamente, a presença física do docente na escola, em dois turnos diários de trabalho, **não se caracteriza principalmente por ela**: é, antes de tudo, **um estado de espírito**, um cuidado constante, uma atitude ética diante da comunidade universitária.”

De tal forma que, na confrontação de dois planos — **plano geral**, abrangente de todas as universidades ou escolas isoladas de ensino, incluídos os estabelecimentos particulares e oficiais, federais e estaduais, e **plano especial**, compreendido pelo sistema federal de ensino superior —, resultaram dois textos legais: um, o do capítulo sobre o Corpo Docente, fixando normas para todo o ensino superior do País, inserido na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que ora analisamos; o outro, o da Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968, fixando normas para o magistério superior federal, já anteriormente estudado.

Os dois diplomas ajustam-se perfeitamente, no atendimento ao **princípio da indissolubilidade entre a pesquisa e o ensino**.

Dispõe o art. 32 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968:

“Art. 32 — Entendem-se como atividades de magistério superior, para efeitos desta Lei:

a) as que, **pertinentes ao sistema indissociável de ensino e pesquisa**, se exerçam nas universidades e nos estabelecimentos isolados, em nível de graduação, ou mais elevado, para fins de ampliação e transmissão do saber;

- b) .....
- § 1º — .....
- § 2º — .....

O princípio da integração ensino-pesquisa está contido em toda a legislação do ensino superior. Observe-se que a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, foi alterada pelo Decreto-Lei nº 464, de 1969, Decreto-Lei nº 655, de 1969, Decreto-Lei nº 842, de 1969, e Decreto-Lei nº 749, de 1969. A análise ora feita considera todas as modificações posteriores.

**IV — O pesquisador no Grupo — Pesquisa Científica e Tecnológica — Decreto nº 72.303, de 30 de maio de 1973**

O Decreto de nº 72.303, de 30 de maio de 1973, que dispõe sobre o Grupo — Pesquisa Científica e Tecnológica do Serviço Civil da União e das Autarquias federais, excluiu do seu alcance o magistério superior.

O Grupo de Pesquisa Científica e Tecnológica deverá utilizar sistematicamente o método científico, na busca, avaliação crítica e associação de informações necessárias à atividade criadora ou à solução de problemas.

As classes de cargos integrantes do grupo distribuir-se-ão em 5 níveis hierárquicos (do mais alto para o mais baixo):

- planejamento e supervisão das atividades de pesquisa;
- coordenação de projetos de pesquisa e orientação da formação das equipes auxiliares;
- execução de pesquisas originais ou adaptativas e orientação das atividades das equipes auxiliares;
- execução de pesquisas originais ou adaptativas de menor complexidade, sujeitas a supervisão;
- execução de pesquisas originais ou adaptativas de menor complexidade, sujeitas a supervisão e orientação.

São as seguintes as categorias funcionais integrantes do Grupo:

- Pesquisador em Ciências Exatas e da Natureza;
- Pesquisador em Ciências da Saúde;
- Pesquisador em Ciências Sociais e Humanas;
- Pesquisador em Tecnologia e Ciências Agrícolas.

Estes pesquisadores terão como atribuições exclusivas ou comprovadamente principais a pesquisa científica e tecnológica.

**V — Considerações do Professor Carlos Chagas à pesquisa, na Universidade**

A Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados recebeu, em agosto de 1973, a visita do Professor Carlos Chagas Filho, cientista e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que discorreu sobre o tema "Pesquisa e Universidade".

São palavras do eminente pesquisador:

"... Atualmente, no Brasil, docentes em grande número vêem-se esmagados pela carga curricular. Na minha Universidade, alguns ministram doze e até mais horas diretas por semana, o que impede a reflexão, esgota o espírito e inibe a capacidade de pesquisar.

... Em geral, quem dá doze horas de aula por semana não prepara nenhuma, vem com ela pronta, no máximo, com uns cartões no bolso, que de vez em quando são renovados.

Na minha opinião não nos podemos conceder o luxo de ter pesquisadores que não ensinem, pelo valor da pesquisa na Universidade, e ainda mais, porque o ensino favorece extraordinariamente o desenvolvimento do pesquisador. **Mas devem-se harmonizar a carga horária e as atividades de pesquisa. Acho mesmo conveniente variar o ensino de pesquisador de acordo com a sua categorização.**

... Tendo em vista essa carga diária e o fato de que agora as instituições de pesquisa do Governo ofereçam salários bem mais atrativos do que a Universidade, pela razão muito simples de que há incorporação, ao salário, do regime de tempo integral. oposto ao que se proporciona ao docente, assistimos à fuga dos nossos pesquisadores das universidades para os institutos do Governo."

Este é um alerta às universidades brasileiras, feito pelo docente mais antigo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cientista emérito no panorama nacional e internacional da pesquisa.

## VI — Conclusões

Em resumo, e conclusivamente, temos que:

1 — Anteriormente à Reforma Universitária, os professores e pesquisadores do magistério superior federal compreendiam classes distintas: as classes do Professor Catedrático, Professor Adjunto e Professor Assistente, e as classes do Pesquisador-Chefe, Pesquisador-Associado e Pesquisador-Auxiliar.

O "sistema indissociável do ensino e pesquisa" resumia-se na mesma **hierarquia** em que se encontravam os Professores e os Pesquisadores, nas **idênticas vantagens pecuniárias**, na inclusão das classes em **Quadro Único** do Magistério Superior Federal.

2 — Com o advento da Reforma do Ensino Superior, em 1968, desapareceram do texto legal as classes de Pesquisador-Chefe, Pesquisador-Associado e Pesquisador-Auxiliar, absorvidas pelas classes de Professor-titular Professor-adjunto e Professor-assistente, do quadro do magistério superior federal.

A distribuição de pessoal docente pelas atividades de ensino e pesquisa passou a ser feita pelos departamentos, organizada apenas uma carreira docente, em obediência ao princípio da integração ensino-pesquisa.

3 — Da confrontação do plano do magistério superior federal e do plano do magistério superior em geral, público e privado, federal e estadual, resultaram dois textos legais: a Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968 e o capítulo Do Corpo Docente, inserido na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.

Os dois diplomas afirmam o princípio da indissolubilidade entre pesquisa e ensino, de tal forma que **todo professor deve investigar e todo pesquisador deve ensinar.**

4 — O Grupo — Pesquisa Científica e Tecnológica, instituído recentemente através de decreto presidencial, exclui do seu alcance o magistério de nível superior, dispondo sobre classes distribuídas em níveis de supervisão, coordenação e execução.

Compõem o Grupo categorias funcionais de Pesquisador em Ciências Exatas e da Natureza, Pesquisador em Ciências da Saúde, Pesquisador em Ciências Sociais e Humanas, Pesquisador em Tecnologia e Ciências Agrícolas.

5 — “O professor universitário vê-se esmagado pela carga horária de aulas, o que impede a reflexão, esgota o espírito e inibe a capacidade de pesquisa” (sic). Os planos de trabalho deverão ser apresentados pelos Departamentos da Universidade, distribuindo os trabalhos de ensino e pesquisa, de forma a harmonizar os interesses do departamento e as preocupações científico-culturais dominantes do seu pessoal docente.

6 — A partir de 1973 pouco se fez para situar o professor como pesquisador ou como docente. É função do professor universitário o ensino e a pesquisa, de acordo com as leis vigentes.

7 — A Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, no seu art. 32, § 1º, é taxativa: “Haverá apenas uma carreira docente, obedecendo ao princípio da integração de ensino e pesquisas.”

#### FONTES

- 1 — Reforma Universitária — Ministério da Educação e Cultura. 1972.
- 2 — Estatuto do Magistério Superior — Lei nº 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965.
- 3 — Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968 — Reforma Universitária.
- 4 — Decreto-Lei nº 465, de 11 de fevereiro de 1969 — Reforma Universitária.
- 5 — Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 — Reforma Universitária.
- 6 — Decreto-Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969 — Reforma Universitária.
- 7 — Decreto-Lei nº 655, de 27 de junho de 1969 — Reforma Universitária.
- 8 — Decreto-Lei nº 749, de 8 de agosto de 1969 — Reforma Universitária.
- 9 — Decreto-Lei nº 842, de 9 de setembro de 1969 — Reforma Universitária.
- 10 — Decreto nº 72.303, de 30 de maio de 1973.
- 11 — Conferência do Prof. Carlos Chagas Filho sobre “A Pesquisa e a Universidade”.

# A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática

## O exemplo modelar do parlamento inglês

ALMIR DE ANDRADE

Professor da Faculdade Nacional de Filosofia, da Faculdade Nacional de Direito e do Colégio Universitario da antiga Universidade do Brasil (1939-44). Fundador e Diretor da revista "Cultura Política" (1941-45) e Diretor da Agência Nacional (1943-45), no extinto Departamento de Imprensa e Propaganda, Subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República no 2.º Governo Getúlio Vargas (1951-54). Presidente do IPASE (1959-60), no Governo Juscelino Kubitschek, Serventuário-titular da Justiça do Estado do Rio de Janeiro

### SUMÁRIO

1. *O ritmo descontínuo de acessos e recessos das assembleias populares*
2. *Origem medieval dos modernos parlamentos*
3. *Período feudal*
4. *Um vocábulo novo, "parlamentum", e sua etimologia*
5. *Os "Estados gerais" na França e as "cortes" de Espanha e Portugal*
6. *O parlamento inglês na fase primitiva*
7. *Primeiro ciclo da recessão parlamentar*
8. *O século XIII e a Magna Carta*
9. *Reação antiparlamentar da realeza*
10. *Um acidentado ciclo de ascensão: "rex in parlamento"*
11. *Início do bicameralismo. Novos conflitos*
12. *Prestígio do parlamento na época dos Tudor. Imunidades parlamentares*
13. *Novo recesso: o despotismo dos Stuart*
14. *A guerra civil e os desmandos do "Longo Parlamento" de 1640*

15. *A ditadura militar e o fechamento da Câmara dos Comuns*
16. *Reação dos militares conservadores; novas eleições e restauração da monarquia*
17. *Outros recessos do parlamento*
18. *A revolução de 1688 e o "Bill of Rights"*
19. *Formação do regime parlamentarista*
20. *Combate às oligarquias e às fraudes eleitorais. A reforma parlamentar de 1832*
21. *Novas reformas parlamentares nos séculos XIX e XX*
22. *As lições da experiência inglesa*
23. *Os ensaios e erros do futuro*
24. *A maturidade democrática e o consenso parlamentar*

### 1. *O ritmo descontínuo de acessos e recessos das assembléias populares*

Desde que se tem notícia da intervenção do povo no mecanismo dos governos, através dos comícios em que ele próprio comparece, como na antigüidade greco-romana, ou das assembléias em que se faz representar, como nos modernos parlamentos, assistimos a uma linha evolutiva contínua, onde os elementos de progresso se acumulam paulatinamente, avançando para uma participação maior e mais eficaz, porém sempre em luta com atropelos e resistências de toda ordem — que ora lhes permitem reagir e revigorar-se um pouco mais, ora lhes tolvem os movimentos e os obrigam a períodos mais ou menos longos de recesso e desprestígio. Esse ritmo descontínuo, esse vai-e-vem de altos e baixos, de avanços e recuos, de acessos e recessos, que se desdobra como se fora agitada movimentação de superfície, correndo paralelamente a outro ritmo de profundidade, onde se acumulam os resíduos das mutações cíclicas e onde a linha evolutiva e contínua do progresso persiste inalterável na sua marcha irreversível para o futuro — é o espetáculo dramático que presenciamos, não só no evolver dos parlamentos, mas também no da própria democracia e de todas as instituições sociais e políticas. É um contraste dialético de incrível persistência, que se não pode dissociar jamais do ser nem do vir-a-ser de quaisquer instituições humanas (1).

(1) A resolução do problema dialético pela contrariedade e coexistência desses dois ritmos — um ritmo contínuo de profundidade e outro ritmo descontínuo de superfície — é um dos temas fundamentais que, em livro recente, procuramos desenvolver, em contraposição à dialética de Hegel e ao ilogismo a que esta nos conduz (tão explorado pela "direita" e pela "esquerda" hegelianas), permitindo-nos compreender sob nova luz o processo dialético, em perfeita harmonia com o princípio lógico da não-contradição: ALMIR DE ANDRADE, *As Duas Faces do Tempo: ensaio crítico sobre os fundamentos da filosofia dialética*, Livraria José Olympio Editora em convênio com a Editora da Universidade de São Paulo, Rio de Janeiro—São Paulo, 1971. Vejam-se especialmente os §§ 576-593 e 866-871, onde apontamos a mesma contrariedade dialética entre movimentos de superfície e movimentos de profundidade na análise do problema do infinito e do transfinito cantoriano, bem como na reinterpretação do multissecular problema dos paradoxos de Zenão.

Em artigo recentemente publicado no nº 79 desta revista (2), analisamos esse ritmo na evolução das democracias, onde ele se nos apresenta como efeito da interminável experiência de *ensaios e erros*, que afeta a vida das sociedades, como a dos indivíduos. Aqui, na evolução dos parlamentos, sem se desligar dessa experiência, ele é, antes de mais nada, consequência de uma luta de antagonismos entre povo e governo, ou melhor, entre os poucos homens que, por este ou aquele título, atingem a posição de governantes, e a grande massa popular dos governados, que luta infatigavelmente para participar do governo. Revela-nos a história que, nessa luta, nem uma nem outra das partes antagônicas consegue jamais perpetuar-se nas conquistas obtidas. O vencedor de hoje é sempre o vencido de amanhã, e vice-versa. Varia muito o espaço de tempo entre a hora da ascensão e a hora do recesso: varia de povo para povo, bem como de uma para outra fase da evolução de cada qual. De qualquer maneira, o exemplo, que colhemos aqui, na experiência multissecular do parlamento da Inglaterra — que serviu de inspiração e de modelo a todos os grandes parlamentos do mundo — se aplica a todas as demais nações da Europa, que atravessaram os mesmos períodos e viveram os mesmos dramas, com diferenças meramente acidentais na forma institucional, no tempo de duração e na ordem cronológica dos ciclos. E se aplica também às nações da América, que as imitaram.

Mas não existe apenas, nesse processo, a repetição cíclica dos altos e baixos; pois, em cada acesso e em cada recesso de hoje, há também o germe oculto (*recessivo*, diríamos, já agora na moderna linguagem da genética) de um elemento novo, *residual*, que amanhã se tornará *dominante* (novamente na linguagem da genética) e que vai somar-se aos fatores de acumulação, para assegurar a continuidade irreversível da evolução. No mesmo artigo, publicado anteriormente nesta revista, citamos dois exemplos, colhidos em Toynbee, que esclarecem, de maneira muito simples, a possibilidade lógica dessa coexistência dos dois tipos de movimentos contrastantes — os movimentos contínuos da marcha evolutiva e os movimentos cíclicos descontínuos de acessos e recessos — num mesmo ser ou num mesmo objeto. Assim, os movimentos cíclicos repetitivos das rodas de um veículo é que asseguram a continuidade do seu deslocamento para diante; e o incessante vai-e-vem da lançadeira de uma máquina de tecelagem, longe de impedir ou dificultar, é precisamente o que permite a formação e o crescimento do tecido contínuo e homogêneo que daí resulta (3). Cremos que essas duas comparações do historiador inglês, pela sua extrema simplicidade, esclarecem bastante a questão.

Quando vemos uma vigorosa conquista popular de hoje ser abafada e reprimida pelos poderosos de amanhã, é costume entear-se coro de

(2) SENADO FEDERAL. *Revista de Informação Legislativa*, nº 79, Brasília, julho-setembro de 1983, artigo: "A justiça social como *princípio-limite* da liberdade na reestruturação das democracias".

(3) ARNOLD TOYNBEE, *L'Histoire: les grands mouvements de l'histoire à travers les temps, les civilisations, les religions*, avec la collaboration de Jane Caplan, trad. française par uma equipe, sob a direção de Jacques Pontin & Pierre Buisseret, Elsevier Séquoia éditeurs, Paris—Bruxelles, 1972, p. 154.

protestos e lamentações e considerar-se “retrocesso” o que é mero “recesso”. Há nisto uma grande falta de perspectiva histórica. E ainda mais. É freqüente culparmos pelo “retrocesso” unicamente a ambição ou o espírito reacionário dos governantes — esquecendo-nos de que, com igual freqüência, o germe da instabilidade política está em nós mesmos, tanto mais virulento quanto mais imaturos nos mostramos para fazer os ajustamentos e concessões mútuas necessários ao convívio social, tanto mais tóxico quanto mais sofregamente nos comportamos nos usos e abusos da liberdade. *Os povos têm os governos que merecem* — é provérbio antigo e nunca desmentido, que explica a instabilidade extrema dos povos imaturos e a estabilidade bem maior das instituições daqueles outros que já alcançaram grau apreciável de maturidade política. E maturidade política significa bom entendimento e respeito mútuo, consenso, disciplina voluntária das ações, comedimento para que não haja invasão da liberdade de cada um nas liberdades dos outros, renúncia consciente aos excessos do egoísmo individual, profissional, partidário ou classista, em benefício do bem comum. Quando saímos dessa linha de conduta, quando nos afogamos na intransigência das posições preestabelecidas e nas paixões dos interesses em luta, os antagonismos aumentam de tensão, sua coexistência se torna cada dia mais difícil; e dessa fraqueza da própria estrutura social, onde a intolerância e o desentendimento levam à desordem, não só decorre a inevitabilidade de uma força repressora para restabelecer a ordem (pois na desordem não há sobrevivência possível para qualquer agrupamento humano ou animal), mas também dela se aproveitam os poderosos e os autocratas, sob os aplausos ou o silêncio aprobatório das multidões entorpecidas, com o sugestivo argumento — nem sempre falso, ou contestável — de estarem cumprindo missão salvadora.

A história do parlamento inglês, que tomamos por exemplo modelar nesta brevíssima recapitulação, nos servirá, ao mesmo tempo, de lição e de consolo. Lição, porque a sua experiência poderá inspirar-nos uma atitude mais lúcida em face dos problemas atuais do mundo e de melhor compreensão de nós mesmos. De consolo, porque veremos, com bastante clareza, que os povos mais amadurecidos da civilização atual já foram, em passado próximo, tão imaturos e tão instáveis como nós, e como nós enfrentaram os mesmos conflitos entre a autoridade e a liberdade, entre a intolerância e a concórdia, entre a equidade e a prepotência; como nós viveram momentos de expansão e alegria criadora, e horas amargas de opressão e violência. Mas souberam, com energia e inteligência, desenvolver os primeiros, e superar heroicamente as segundas. Só dessa maneira, acertando e errando, tentando sempre, dia após dia, século após século, disciplinar os instintos egoísticos e as paixões, sublimar-se espiritualmente na prática quotidiana do consenso e do amor, da equidade e da justiça, da compreensão mútua e da dedicação ao bem comum — é que a natureza humana consegue estabilizar-se e progredir, na conquista do mundo e na conquista de si mesma.

Veremos, do modo mais sucinto possível, o ritmo descontínuo de acessos e recessos que se apresenta em toda a história do parlamento inglês. E seria fácil mostrar que o mesmo ritmo acompanhou a história



dos outros parlamentos — na França, na Itália, na Alemanha, na Espanha, em Portugal, na América, uns com ciclos mais curtos, outros com ciclos mais longos, uns com maior, outros com menor contraste e violência, uns com predominância dos recessos, outros com maior brilho e durabilidade dos momentos de ascensão. Talvez possamos consagrar-nos a essa tarefa algum dia. De qualquer maneira, o que mais importa é a verificação de que o ritmo de altos e baixos nunca logrou impedir que os elementos residuais dessa instabilidade e dessas lutas se fossem acumulando ao longo dos séculos, até alcançarem a plenitude da vida parlamentar dos nossos dias e a brilhante atuação política e legislativa das assembléias populares que, em todas as nações civilizadas do mundo atual, ostentam a sua força e capacidade de resistência. Grande multiplicidade de circunstâncias e de fatores causais — étnicos, geográficos, históricos, econômicos, psicológicos, morais, sociais — tornam este ou aquele ciclo mais longo ou mais breve, durando muito mais ou muito menos neste ou naquele povo, nesta ou naquela fase evolutiva do mesmo povo, conforme o seu grau de maturidade política.

Além disso, quando nos defrontamos com parlamentos altamente evoluídos, como o da Inglaterra, que exhibe hoje grande acúmulo de fatores residuais de uma evolução de quase oito séculos, ou mesmo o dos Estados Unidos, que está completando apenas dois — mas que, durante esse tempo, soube resistir galhardamente às eventuais incursões ou reivindicações de outros poderes — não temos a ingenuidade de supor sejam eles instituições completas e acabadas, expurgadas de defeitos, cristalizadas em formas permanentes, ou imunes a novos riscos e atentados. Basta lembrar que o parlamento inglês, até a reforma de 1832, ainda era uma instituição oligárquica, e não genuinamente democrática: a eleição para a Câmara dos Comuns estava sujeita a restrições censitárias, decorrentes das condições financeiras do eleitorado (como no Brasil Imperial, antes da Lei Saraiva), exposta às fraudes e à corrupção resultantes do poder econômico (como o “coronelismo” da Primeira República no Brasil); e os poderes da própria Câmara Baixa eram contrabalançados pelo contrapeso da aristocrática Câmara dos Lordes, a qual, embora tenha perdido grande parte das suas antigas prerrogativas por duas leis sucessivas, respectivamente de 1911 e 1948, ainda ali permanece com a clássica estruturação medieval; e tanto o voto feminino como a elegibilidade das mulheres são conquistas relativamente recentes, consagradas pela primeira vez nas leis eleitorais de 1918 e de 1928. Por sua vez, o parlamento norte-americano, nos primeiros oitenta anos de sua existência, ainda era constituído pelo sufrágio censitário, e a propriedade territorial era uma das qualificações eleitorais, tal como na Grã-Bretanha; só na segunda metade do século XIX se instituiu, na legislação *federal* dos Estados Unidos, a igualdade jurídica dos negros (que continuou sendo drasticamente repelida pelas legislações de vários Estados-membros), bem como o voto feminino. E não são poucos os vícios que, nesses dois países (apontados como “modelos” da democracia no mundo), ainda maculam a *organização do Poder Legislativo*. E este provavelmente sofrerá, nos decênios e séculos vindouros, novas e imprevisíveis transformações.

## 2. Origem medieval dos modernos parlamentos

Foi somente na alta Idade Média, a partir dos séculos XII e XIII, que começaram a surgir os primeiros parlamentos, no sentido moderno do termo (4). Os povos germânicos, que, por mais de dois séculos, tentaram invadir as províncias do Império Romano decadente e que, com o beneplácito dos imperadores, já se vinham infiltrando pacificamente como soldados e oficiais nas suas legiões, principiaram, a partir do século V, a desfrutar o triunfo de suas hostes guerreiras e a fixar-se, como conquistadores, nos territórios da França, Inglaterra, Itália, Espanha, Portugal. Traziam do primitivo *habitat*, nas regiões nórdicas do mar Báltico e da Escandinávia, tradições de liberdade e independência pessoal, que resistiram ao impacto das suas migrações e que, embora transfiguradas e amortecidas pelas exigências de adaptação às condições sociais das outras raças que iam dominando, não chegaram a desaparecer completamente. As províncias romanas, havia muito, viviam oprimidas pelo despotismo dos últimos imperadores, arrasadas pelos impostos excessivos e privadas de quaisquer vestígios daquela antiga soberania popular, que tanto enaltecera as instituições de Roma no período áureo da república (5). Por isso se entregaram de peito aberto aos novos senhores; e,

(4) Na verdade, a participação maior ou menor das assembleias populares na vida política data da mais alta antiguidade e é tão velha como a própria civilização. Em pesquisa publicada nesta revista há mais de dois anos, fez Paulo de Figueiredo expressivo levantamento da presença dessas assembleias nas civilizações desaparecidas: na Suméria, na Assíria, na antiga Índia, na China, em Micenas, em Creta, na Fenícia, entre os hebreus, os eslavos, os germanos, os hititas e os vikings, em Roma e na Grécia antigas, e também entre os indígenas da América Hispânica e do Brasil: PAULO DE FIGUEIREDO, "O Poder Legislativo nas civilizações desaparecidas", in *Revista de Informação Legislativa*, nº 71, Brasília, julho-setembro de 1981, pp. 43-94. Sem dúvida, a maioria dessas instituições pouco ou nada têm de comum com os modernos parlamentos; e, excetuando-se as da Grécia, de Roma e as dos povos germânicos, que mais tarde se espalharam pela Europa e provocariam a formação dos primeiros parlamentos da Idade Média, elas constituem apenas modelos primitivos e rudimentares de associações populares, das quais só se pode extrair conclusão sóbria e cautelosa, como o faz o autor, quando se limita a ponderar, no final do artigo: "Os fatos surpreendidos na história da humanidade, a esse respeito, servem para mostrar que as assembleias constituem algo de inerente à natureza política dos homens, os quais sempre revelaram uma vocação incoercível para participar da discussão e condução dos problemas comuns às coletividades em que se integravam. O parlamento não é, portanto, uma criação arbitrária, e, sim, algo necessário, porque, em formas simples ou complexas, com maior ou menor vigor, com funções amplas ou limitadas, sempre existiu, de algum modo, na organização política dos povos": *Ibidem*, p. 94.

(5) Em Roma, na passagem da república para o império, encontramos um dos exemplos mais significativos desse ritmo cíclico de ascensão e decadência das instituições democráticas. O ciclo ascendente manifestou-se na instituição do regime republicano — primeiro grande fruto das lutas seculares da plebe contra os privilégios do patriciado. Destronaram-se os reis da sociedade romana primitiva, subordinaram-se todas as funções públicas ao voto popular nos *comitia centuriata* e nos *comitia tributa*; até os côsules, que substituíram a realeza no comando supremo do Estado, eram eleitos pelo povo por votação direta nos comícios. "La compétence des assemblées populaires", escreve Bouché-Leclercq, "d'abord vague et improvisée, c'est précisée avec le temps. Elle comprend trois pouvoirs distincts: un pouvoir électoral qui s'est maintenu sans changements caractéristiques jusqu'à la fin du régime

(continua)

longe de se rebelarem, muitas delas se sentiram até aliviadas com a mudança. Essa passividade complacente permitiu aos invasores — godos, ostrogodos, visigodos, francos, saxões, lombardos, vândalos, burgúndios,

(continuação da nota 5)

républicain, un pouvoir législatif qui est allé grandissant, un pouvoir judiciaire dont le peuple s'est à peu près dessaisit en fait, sans l'abandonner en droit. Le pouvoir électoral est le véritable fondement et la forme la plus rationnelle de la souveraineté populaire. À Rome, rois et magistrats ont été de tout temps élus par le peuple...": A. BOUCHÉ-LECLERCQ, *Manuel des Institutions Romaines*, Hachette, Paris, 1886, p. 118. O ciclo da decadência democrática, que se completou três séculos depois com a implantação do regime imperial (segunda metade do I século a.C.), provocou o gradual desaparecimento das assembleias populares e a concentração de todos os poderes, inclusive o legislativo, nas mãos dos imperadores. O mesmo autor supracitado retrata essa diferença páginas adiante, quando resume, em poucas palavras, a situação dos comícios no período imperial: "Plus d'élection par le peuple à partir de l'an 14 après J. C. Cependant on appelle encore comices la foule convoquée au Champ de Mars pour entendre proclamer les noms des élus du Sénat. La compétence judiciaire des comices était déjà périmée en fait lorsque s'établit le régime impérial. Auguste la transporta définitivement aux jurys. Reste la compétence législative. Elle ne fut pas supprimée, comme pouvant être utile encore à l'occasion, mais remplacée dans la pratique par l'action législative de l'empereur et du Sénat. Elle ne portait du reste aucun ombrage au pouvoir, puisque l'intervention du peuple ne pouvait être provoquée que par l'empereur ou les magistrats, fidèles serviteurs du maître": *Op. cit.*, p. 145. Augusto passou a legislar sem qualquer consulta ao povo; apenas partilhava essa tarefa com o aristocrático Senado Romano, que aceitou de bom grado as novas prerrogativas, usurpadas aos *comitia*. Já então poder-se-ia dizer, como Tácito, que os comícios se haviam transportado do Campo de Março para dentro do Senado; e quantos cidadãos restariam ainda — pergunta ele — que se lembrassem dos bons tempos da república? Todos renunciavam à igualdade e tinham agora os olhos fitos no imperador, aguardando ordens: "Quotus quisque reliquus, qui rem publicam vidisset? Igitur verso civitatis statu nihil usquam prisce et integri moris: omnes, exuta aequalitate, jussa principis adspectare... (...) Tum primum e campo comitia ad patres translata sunt. (...) Neque populus ademptum jus questus est nisi inani rumore, et senatus largitionibus ac precibus sordidis exsolutus, libens tenuit": CORNELII TACITI, *Annalium*, Lib. I, III in fine; IV e XV, na ed. bil. TACITE, *Annales*, texte établi par Henri Bornecque, Garnier Frères, Paris, 1933, 2 vols., vol. I, pp. 6 e 26. É interessante consultar-se a utilíssima tábuca cronológica da história da civilização organizada por Oliveira Martins, para ter-se uma visão sucinta e global de todos os acontecimentos que marcam esses dois ciclos (de acesso e recesso) da democracia romana, com as respectivas datas, bem como as personagens e as lutas que os acompanharam: J. P. OLIVEIRA MARTINS, *Taboas de Chronologia e Geographia Historica*, Livr. Antª Maria Pereira, Lisboa, s/d., caps. "Roma Antiga" e "Império Romano", pp. 124-162. Consultem-se também: EDWARD GIBBON, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*, new ed., "Everyman's Library", J. M. Dent & Sons, London, 1919, 6 vols.; VICTOR DURUY, *Histoire des Romains depuis les temps les plus reculés jusqu'à l'invasion des barbares*, Hachette, Paris, 1879, 2 vols.; ANDRÉ FIGANIOL, *Histoire de Rome*, Presses Universitaires, Paris, 1949; PERICLE DUCATI, *L'Italia Antica: dalle prime civiltà alla morte di Cesare*, Mondadori, Milano, s/d.; ROBERTO PARIBENI, *L'Italia Imperiale: da Ottaviano a Teodosio*, Mondadori, Milano, s/d.; THEODOR MOMMSEN, *Römische Geschichte*, gekürzte Ausgabe, mit einem Geleitwort von Prof. Eduard Norden, Phaidon Verlag, Wien, 1934; TH. MOMMSEN, *Das Weltreich der Caesaren*, mit einem Nachwort von Prof. Eduard Norden, Phaidon Verlag, Wien-Leipzig, 1934; R. CAGNAT & GEORGES GOYAU, *Chronologie de l'Empire Romain*, Klincksieck, Paris, 1891; WOLFGANG KUNKEL, *An Introduction to Roman Legal and Constitutional History*, 2d, ed., transl. by J. M. Kelly, Clarendon Press, Oxford, 1973; LEON HOMO,

(continua)

vikings — estabelecerem nos países conquistados regimes monárquicos onde imperava o poder pessoal e absoluto dos reis (6).

Adotando oficialmente a língua latina e boa parte da estruturação político-administrativa e das práticas e cerimoniais da Roma imperial, eles conservaram algumas normas de conduta dos seus países de origem, como o costume de só tomarem decisões soberanas após a audiência de um grupo de conselheiros, cujas opiniões o monarca nunca se via obri-

(continuação da nota 5)

*Le Siècle d'Or de l'Empire Romain; les Antonins*, nouv. éd. mise à jour par Charles Pietri, Fayard, Paris, 1969; FUSTEL DE COULANGES, *La Cité Antique: étude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*, 19e. éd., Hachette, Paris, 1905; G. BLOCH, *La République Romaine: conflits politiques et sociaux*, 6e. mil., Flammarion, Paris, 1927; G. BLOCH, *Les Origines du Sénat Romain: recherche sur la formation et la dissolution du Sénat Patricien*, Ernest Thorin, Paris, 1883; LEO BLOCH, *Institutiones Romanas*, trad. de Guillermo Zotter, Editorial Labor, 2ª ed., Barcelona, 1941; JEAN GAUDEMET, *Institutiones de l'Antiquité*, Recueil Sirey, Paris, 1967; RAYMOND MONIER, GUILLAUME CARDASCIA & JEAN IMBERT, *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux, des origines à l'aube du Moyen Age*, Editions Montchrestien, Paris, s/d.; J. P. OLIVEIRA MARTINS, *História da República Romana*, Parceria Antª Maria Pereira, 2ª ed., Lisboa, 1907, 2 vols.; FRANK RICHARD COWELL, *Cicero and the Roman Republic*, Penguin Books, 4 th. ed., London, 1964; SILVIO MEIRA, *A Lei das XII Tábuas: fonte do direito público e privado*, 3ª. ed., Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1972 (que também faz amplo estudo das condições sociais e políticas de Roma que deram o cunho característico da sua legislação); JÉROME CARCOPINO, *Autour des Gracques: études critique*, 2e. ed., Les Belles Lettres, Paris, 1967; GERARD WALTER, *César*, Marabout Université, Verviers (Belgique), 1964; SUÉTONE, *Les Douze Césars*, texte latin et tr. fr. par Maurice Rat, Garnier Frères, Paris, 1954-1955, 2 vols.; POLYBE, *Histoire*, trad. de Denis Roussel, Bibl. de la Pléiade, Gallimard, Paris, 1970; APPIAN, *Roman History*, greek text & engl. transl. by Horace White, The Loeb Classical Library, W. Heinemann, London-Cambridge, 1962-1972, 4 vols.; CASSIUS DIO, *Roman History*, greek text & engl. transl. by Ernest Cary & H. B. Foster, The Loeb Classical Library, W. Heinemann, London-Cambridge, 1968-1970, 9 vols.; DIONYSIUS OF HALICARNASSUS, *The Roman Antiquities*, greek text & engl. transl. by Ernest Cary & Edward Spelman, The Loeb Classical Library, W. Heinemann, London-Cambridge, 1947-1956, 7 vols.; L.A. FLORUS, *Epitome of Roman History*, latin text & engl. transl. by E.S. Forster, The Loeb Classical Library, W. Heinemann, London-Cambridge, 1947; TITE-LIVE, *Histoire Romaine (Ab Urbe condita libri)*, texte latin e tr. fr. par Eugène Lasserre, Garnier Frères, Paris, 1941-1950, 7 vols.

- (6) Referindo-se particularmente às tribos germânicas que se estabeleceram em território francês (os Francos), escrevem Raymond Monier e seus colaboradores: "Toute notion d'État disparaît totalement, puisque le roi (mérovingien) est ainsi titulaire d'une autorité éminemment personnelle, fondée originairement sur la force. Le monarque s'intitule non pas roi de France (la France en tant qu'État est une réalité trop abstraite, trop idéale), mas roi des francs: *rex francorum*. Et pour mieux assurer sa puissance sur ses sujets qui ne connaissent plus l'État mais sa propre personne, le roi exigera de tous le serment qui était autrefois dû par ses seuls compagnons: chacun devra prêter le serment d'allégeance, *leudesamio*, qui fera de lui l'homme (leude) du roi. Des lors, on obéit au roi parce qu'on l'a reconnu solennellement comme chef et qu'on s'est engagé personnellement envers lui, et non plus comme sous l'empire romain parce qu'il représente l'État. (...) Mais alors que le pouvoir de commandement de l'empereur romain (l'imperium) était essentiellement tourné vers l'intérêt public, le pouvoir correspondant du souverain franc est pratiquement sans limites et peut s'exercer dans son intérêt exclusivement personnel".

(continua)

gado a acatar, embora a tradição não lhe permitisse decidir sem ouvi-los. Todos os editos, avisos, ordenações baixadas pelos reis bárbaros traziam sistematicamente a advertência de que haviam decidido *em conselho*, isto é, depois de escutar os seus próceres, a sua *curia regia*, na qual só tomavam parte, de início, os condes e barões, bispos e arcebispos, os grandes proprietários de terras, os magnatas e os dignitários mais graduados do palácio real.

### 3. Período feudal

Nessa altura, já nos achamos em pleno período feudal, quando o poder econômico e o poder político estavam concentrados nas mãos dos grandes proprietários de latifúndios, aos quais o resto das populações era subordinado pelos vínculos da vassalagem. O poder real foi-se gradativamente enfraquecendo, enquanto "os grandes" do reino se transformavam em potentados rivais, cujas disputas, quando não se resolviam

(continuação da nota 6)

RAYMOND MONIER, GUILLAUME CARDASCIA & JEAN IMPERT, *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux, des origines à l'aube du Moyen Age*, Edit. Montchrestien, Paris, s/d., p. 566. Os imperadores francos davam grande importância a esse juramento de fidelidade, que constituía, por assim dizer, a base popular do seu poderio absoluto. Ainda nisto, conservavam antigo costume das tribos germânicas, que, no século I a.C., já havia sido testemunhado por Júlio César, quando as encontrou a caminho da Gália e lhes descreveu o hábito de submeter à escolha de uma assembléa popular a escolha dos seus chefes, os quais, antes de se investirem na liderança, tinham que ouvir o conselho dos guerreiros e obter destes, não só o assentimento, mas também a promessa de fidelidade, de que não poderiam mais desertar: "In pace nullus est communis magistratus, sed principes regionum atque pagorum inter suos ius dicunt controversiasque minuunt. (...) Atque ubi quis ex principibus in concilio dixit se duocem fore, qui sequi velint, profiteantur, consurgunt et qui et causam et hominem probant suumque auxilium pollicentur atque ab multitudine collaudantur; qui ex his secuti non sunt, in desertorum ac proditorum numero ducuntur, omniumque his regum postea fides derogatur": JULII CAESARIS *De Bello Gallico*, VI, 23, na ed. bil. CAESAR, *The Gallic War*, latin text & engl. transl. by H. J. Edwards, The Loeb Classical Library, W. Heinemann, London-Cambridge, 1948, p. 348. Expressivo é também o comentário de Gibbon: "A warlike nation like the Germans, without either cities, letters, arts, or money, found some compensation for the savage state in the enjoyment of liberty. Their poverty secured their freedom, since our desires and our possessions are the strongest fetters of despotism. (...) Some tribes, however, on the coast of the Baltic, acknowledged the authority of kings, though without relinquishing the rights of men; but in the far greater part of Germany, the form of government was a democracy tempered indeed, and controlled, not so much by general and positive laws, as by the occasional ascendant of birth or valour, of eloquence or superstition. Civil governments, in their first institutions, are voluntary associations of mutual defence. To obtain the desired end, it is absolutely necessary that each individual should conceive himself obliged to submit his private opinion and actions to the judgement of the greater number of his associates. The German tribes were contented with this rude but liberal outline of political society": EDWARD GIBBON, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*, new ed., with introd. by Oliphant Smeaton, Everyman's Library, Dent & Sons, London-Toronto, 1919, 6 vols., vol. I, pp. 218-219. — Ainda sobre os povos germânicos e sua influência na civilização medieval, consulte-se o prático e moderníssimo dicionário histórico-biográfico que lhes é inteiramente consagrado: HANNSFERDINAND DOBLER, *Die Germanen: Legende und Wirklichkeit von A-Z; eine Lexikon zur europäischen Frühgeschichte*, Bertelsmann Lexikon Verlag, Gütersloh-Berlin-München-Wien, 1975.

pelas armas (que era o caso mais freqüente), podiam ser submetidas ao arbitramento da *cura regia*. As reuniões dos conselhos passaram a ter numeroso acompanhamento, porque, tanto os condes e barões como os bispos e arcebispos (que também eram grandes senhores feudais e dispunham inclusive de tropas bem municionadas) traziam consigo os vassallos armados, para fazerem demonstração de força e sustentarem suas reivindicações. Essa multidão acampava nas proximidades do palácio real, enquanto o clero e os nobres se reuniam no seu interior; e era perante ela que os comissários do rei liam as decisões tomadas em conselho.

Pelo vultoso número de participantes, cada uma dessas assembléias, que somente o rei tinha autoridade para convocar, tomou o nome de *conventus generalis populi*. Não se tratava, ainda, de assembléias "democráticas": pois as muitas centenas de vassallos acampados do lado de fora do palácio não votavam, nem sequer opinavam; sua única função era ouvir e aclamar as decisões e as leis baixadas pelo monarca, em conselho com a aristocracia feudal e o clero (7). Não obstante, já havia nelas o germe residual de um futuro progresso, que se tornaria ostensivo nos séculos seguintes: consistia no hábito de dar *publicidade* às leis, ordenações, editos e decisões do governo, antes de serem postos em execução. Com o tempo, esse hábito converteu-se em obrigação, e a falta dessa formalidade invalidava as decisões políticas e podia ser alegada em favor dos que porventura as desobedecessem. Ficou famosa uma decisão de Carlos Magno, em fins do século VIII, quando os súditos italianos reclamaram contra a execução de certas medidas legislativas, sob a

(7) Analisando a constituição e a competência do *conventus generalis populi*, no qual alguns historiadores pretenderam ver uma precoce conquista da soberania popular, mostra-nos Fustel de Coulanges que tal dedução é cabalmente desmentida pelos documentos históricos, porquanto o Poder Legislativo ainda era, no século VII (quando pela primeira vez surgiram essas grandes assembléias), privilégio do rei, servindo o *conventus generalis* mais como meio de *publicidade* dos editos reais: "Elles (essas assembléias) ne sont, en principe, et par la nature même de la convocation, que la réunion des grands du roi et de ses évêques. Mais chacun de ces grands et de ces évêques est accompagné d'une suite. Le duc a derrière lui ses comtes: le comte a derrière lui ses centeniers et beaucoup de ses administrés, la plupart en armes. L'évêque a quelques-uns de ses ecclésiastiques, et un plus grand nombre de ses laïques, qui peuvent être armés aussi. Chacun, pour sa sûreté ou pour la dignité de sa personne, a amené le plus d'hommes qu'il a pu. (...) Aussi cette réunion peut-elle s'appeler la réunion générale des populations, *conventus generalis populorum*. (...) Pourquoi le peuple y figure-t-il? Ce n'est pas que le peuple ait exigé cela des rois; nulle trace d'aucune revendication démocratique durant ces siècles-là. Ce n'est pas non plus que les rois aient imaginé de faire surgir cette démocratie pour l'opposer aux grands; nul indice d'une politique pareille. Ce sont les grands eux-mêmes qui, individuellement, ont amené le peuple derrière soi. En sorte que ce *conventus generalis populorum* n'est pas autre chose que l'extension et le développement naturel de l'assemblée des grands": FUSTEL DE COULANGES, *Histoire des institutions de l'Ancienne France*, Hachette, Paris, 1888-1892, 6 vols., vol. III, "La Monarchie Franque", pp. 636 e 638. — No mesmo sentido se pronuncia Jacques Flach: "Le *conventus* délibérait-il? Evidemment non; pas plus que jadis les assemblées du champ de mars ou de mai. On s'en servait pour des proclamations, des publications, des confirmations d'actes royaux": JACQUES FLACH, *Les Origines de l'Ancienne France*, Libr. de la Société de Recueil Gén. des Lois et des Arrêts, Larose et Forcel, Paris, 1886-1904, 3 vols., vol. III, p. 439.

alegação de que não tinham sido devidamente publicadas: o imperador escreveu ao seu filho Pepino, por ele feito rei da Itália, instando-o a que procedesse antes a tal formalidade, para depois, então, poder exigir o rigoroso cumprimento da lei (8).

Com a ampliação e o fortalecimento dos vínculos sociais e econômicos do feudalismo, tornaram-se freqüentes as lutas entre o poderio cada vez maior dos senhores feudais e as tentativas da realeza para conservar seus privilégios e resistir àquelas reivindicações. Podemos assinalar o início do século XIII como o ponto de intensificação dessa luta, quando os poderosos senhores da nobreza feudal principiaram a colher os primeiros frutos da sua atrevida e secular resistência, alcançando na Inglaterra, em 1215, grande vitória pelas armas e impondo ao rei João sem Terra a *Magna Carta* — que, aliás, tanto ele como os seus sucessores fizeram tudo para deixar de cumprir. Com isso deram motivo a novos e repetidos golpes de Estado e guerras civis, que se prolongaram por vários séculos, mantendo aceso o agitado ritmo de acessos e recessos da vida parlamentar e da própria democracia.

Acossados simultaneamente pela aristocracia, cada vez mais forte e intransigente, e pelo clero, que também combatia os privilégios reais amparado pela Igreja de Roma, que superpunha a esses privilégios o poder supremo, espiritual e temporal, do Papa — os reis se viram obrigados a buscar apoio na única força que lhes restava: a terceira classe, ou, na linguagem da época, “o terceiro Estado”, *le tiers État* dos franceses (9), isto é, o povo — designando-se por esta palavra o conjunto de todas as categorias sociais que não possuíam qualquer título de nobreza, nem pertenciam ao clero.

(8) “Notamment, tant que sa publication n'avait pas eu lieu en plaid, un capitulaire (lei ou edito dos reis Carlovingios) n'était pas obligatoire. Sous le règne de Charlemagne, les sujets italiens refusent d'obéir à certains capitulaires (*legibus addenda*), parce qu'ils n'avaient pas été publiés. Charlemagne écrit alors à son fils Pépin de procéder à cette formalité, et ensuite d'exiger une soumission absolue à ces capitulaires: c'était reconnaître le bien-fondé de la plainte de ses sujets”: RAYMOND MONIER, GUILLAUME CARDASCIA & JEAN IMBERT, *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux, des origines à l'aube du Moyen Age*, Editions Montchrestien, Paris, s/d., p. 579 — Já no século anterior, o *Forum Judicum*, ou *Fuero Juzgo* — célebre codificação das leis dos visigodos na Espanha, pela qual se regeu a monarquia espanhola por mais de meio milênio (e também a monarquia de Portugal) — apontara a “publicidade” como uma das condições necessárias à execução das leis: “A lei”, diz o *Forum Judicum*, “é o émulo da divindade, a mensagem da justiça, a senhora da vida. Rege as condições do Estado e todas as idades da vida humana. (...) Não se prende a nenhum interesse particular; mas protege e defende o interesse comum de todos os cidadãos. Conforme à natureza das coisas e aos costumes do Estado, deve adaptar-se aos tempos e aos lugares, não prescrevendo senão regras justas e equitativas, claras e públicas, a fim de que nenhum cidadão seja apanhado desprevenido” (o grifo é nosso): texto citado por GUIZOT, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif et des Institutions Politiques de l'Europe, depuis la chute de l'Empire Romain jusqu'au XIVe. siècle*, Didier Libr. Editeur, nouv. éd., Paris, 1855, 2 vols., vol. I, p. 353.

(9) Sobre a origem e desenvolvimento do *tiers État*, na França, reunindo a burguesia, os camponeses, artesãos, profissionais liberais, todos, enfim, que não possuíam título de nobreza, nem pertenciam ao clero — veja-se, especialmente: GUIZOT, *Histoire de la Civilisation en France*, 14e éd., Libr. Académique Didier et Cie., Paris, 1876, 4 vols., todo o vol. IV, pp. 1-451.

#### 4. Um vocábulo novo, "parlamentum", e sua etimologia

Abriu-se, com isso, uma nova era, resultante da convergência de vários fatores políticos, sociais, econômicos e religiosos. Começou o povo a ser chamado para participar *também* dos conselhos reais, só freqüentado antes pelos nobres e pelos eclesiásticos. E para instituição nova, naturalmente convinha empregar novo nome. *Conventus, concilium, curia regia*, palavras vinculadas à idéia de um "conselho real" essencialmente aristocrático, já não exprimiam com propriedade a fisionomia de uma assembléia mista de elementos populares.

Desde o século XII surgira no latim medieval um neologismo, ignorado dos dicionários do latim clássico: *parlamentum*. Sua etimologia é bastante curiosa. Do vocábulo grego *parabolé* (de *bálla*, lançar, e *pára*, ao lado), o latim erudito herdara o termo *parabola*, com o mesmo sentido de "ação de lançar ao lado", isto é, "justaposição", "aplicação", "confrontação", "comparação", e, por extensão, "analogia", "alegoria", "metáfora" <sup>(10)</sup>. No latim eclesiástico, assim como no grego dos primeiros

- (10) Num dos mais reputados dicionários da língua grega, lêem-se, dentre os vários significados do termo: "Parabolé... juxtaposition, comparison... 2. comparison, illustration, analogy... 3. parable... 4. by-word, proverb... 5. objection to an argument... II. moving side-by-side...": HENRY GEORGE LIDDELL & ROBERT SCOTT, *A Greek-English Lexicon*, rev. augm. by Sir Henry Stuart Jones & Roderick McKenzie, with co-oper. of many Scholars, new ed., Clarendon Press, Oxford, 1968, p. 1305. Noutro dicionário, de não menor autoridade: "*Parabolé (parabálla)*, das Nebeneinander—oder Zusammenstellen, besonders das Vergleichende, Vergleichung... Gleichniss, Rede in Gleichnissen, Parabel... das Nebeneinanderstellen, das Nebeneinanderstehn...": FRANZ PASSOW, *Handwörterbuch der griechischen Sprache*, neu bearb. und zeitgemäss emgestaltet von Chr. Fr. Rost, Fr. Palm, O. Kreussler, K. Meil & Ferd. Peter, unveränderter reprographischer Nachdruck der 5. Ausgabe, Leipzig 1852, Wissenschaftlichebuchgesellschaft, Darmstadt, 1970, 4 vols., vol. III, p. 673. — Foi precisamente com esse sentido de "justaposição", "ação de colocar ao lado", "aplicação", que os gregos transportaram o termo *parabolé*, "parábola", para a geometria, primeiramente com Euclides, no III século a.C., estudando a aplicação de áreas sobre retas, e, no II século a.C., com Apolônio de Perga, que fixou definitivamente o moderno conceito geométrico da *parábola*, bem como os conceitos correlatos de *hipérbole* e de *elipse*, todos resultantes da "aplicação" (*parabolé*) de áreas geométricas, como esclarece Sir Thomas Heath, reproduzindo magnífica síntese de Eudemos: "The method of application (*parabolé*) of áreas originated with the Pythagoreans, if not with Pythagoras himself. We have this on the authority of Eudemos, quoted in the following passage of Proclus: "These things, says Eudemos, are ancient, being discoveries of the Muse of the Pythagoreans, I mean the application of áreas (*parabolé tôn chorion*), their exceeding (*hyperbolé*) and their falling short (*elleipsis*). It was from the Pythagoreans that later geometers (i.e. Apollonius of Perga) took the names, which they then transferred to the so-called conic lines (curves), calling one of these a *parabola* (application), another a *hyperbola* (exceeding), and the third an *ellipse* (falling short)...": Sir THOMAS HEATH, *A History of Greek Mathematics*, 3d. ed., Clarendon Press, Oxford, 1965, 2 vols., vol. I, pp. 150-151, e ainda, sobre a *parábola* e a obra de Apolônio de Perga, vol. II, pp. 138-141. Veja-se também o verbete "*Parabolé*" in: CHARLES MUGLER, *Dictionnaire Historique de la Terminologie Géométrique des Grecs*, Centre National de la Recherche Scientifique & Libr. Klincksieck, Paris, 1958, p. 325. — Quanto à passagem do termo para o latim (e, através deste, para as línguas modernas), ouçamos outra voz autorizada: "*Parabola, -ae, f. = parabolé*. D'abord simplement transcrit du grec sous la forme *parabolé*, puis emprunté par la langue de la rhétorique dans le sens de
- (continua)



séculos da era cristã, os Padres da Igreja utilizaram o vocábulo para designar as passagens do Novo Testamento em que Jesus Cristo empregava alegorias ou metáforas para exprimir suas sentenças: as *parábolas* de Cristo <sup>(11)</sup>. Depois a expressão generalizou-se e gerou outros neologismos, que, através do latim vulgar, passaram para as línguas neolatinas: *parabolare*, “contar parábolas”, “narrar”, “discursar”, “falar”, que deu origem ao italiano *parlare*, ao francês *parler*, “falar”, “discutir”, “debatêr”; e, por sua vez de *parabola*, através do baixo latim *paraula*, nasceram o italiano *parola*, o francês *parole*, o espanhol *palabra*, o português *palavra* <sup>(12)</sup>. Ao mesmo tempo, por influência mútua do médio latim

(continuação da nota 10)

“comparaison” (Quint., Sén.), apparait dans la langue de l’Église avec le sens de “parabole”, “proverbe”, et, dans la Vulgate, avec celui de “parole” (ce double sens de *parabolé* provenant de l’hébreu *parahul*) *assumpta parabola*, “ayant pris la parole” (e.g. Num. 23, 7), qui est demeuré dans les langues romaines, où (sauf en roumain) *parabola* a supplanté *uerbum*, grâce à la fréquence et à l’importance de son emploi dans la langue religieuse, et aussi à cause du sens de *uerbum* dans cette langue (isto é, o “verbo” de Deus)...”: A. ERNOUT & A. MEILLET, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Latine: histoire des mots*, 4e. éd., Libr. Klincksieck, Paris, 1967, p. 481. — Aliás, para todas as línguas românicas, o vocábulo passou com o duplo sentido de “comparação-aplicação” e “palavra”, conforme assinaia Meyer-Lübck: “Parabola, Wort... Die Doppelbedeutung “Gleichniss” und “Wort” zeigt hebräisch *pāschal*; durch die Kirche ist sie auf grüechisch *parabolé* übertragend worden und dieses auf demselben Weg ins Lateinisch gedrungen, wo dann die Volkssprache nur die zweite behalter hat...”: W. MEYER-LÜBCKE, *Romanisches Etymologisches Wörterbuch*, 3. Auflage, Carl Winter Universitätsverlag, Heidelberg, 1935, p. 512.

- (11) No grego medieval, manipulado pelos autores da literatura patristica (os Padres da Igreja), o termo *parabolé* acompanha *pari passu* o latim *parabola* da linguagem eclesiástica, em sua significação simbólica. Vld.: G. W. LAMPE, *A Patristic Greek Lexicon*, 2d., éd. Clarendon Press, Oxford, 1968, verbete “Parabolé”, pp. 1008-1009; W. FREUND, *Grand Dictionnaire de la Langue Latine*, trad. rev. augm. par N. Theil, Libr. Firmin Didot, Paris, 1862, 3 vols., verbete “Parabola”, vol. II, p. 696; CHARLES T. LEWIS & CHARLES SHORT, *A Latin Dictionary*, new ed. rev. enlarg. Clarendon Press, Oxford, 1966, p. 1300. — Amplo e minucioso estudo do vocábulo e do seu uso na literatura cristã (que influiu decisivamente na geração e na semântica do termo *parlamentum*), pode ser procurado em duas fontes valiosas: F. F. VI-GOUROUX, *Dictionnaire de la Bible*, av. gr. nomb. de collaborateurs, Letouzey et Ane Éditeurs, Paris, 1895-1912, 5 vols., verb. “Parabolé”, vol. IV, pp. 2106-2118; e CHARLES G. HERBERMANN, *The Catholic Encyclopedia: an international work of reference on the constitution, doctrine, discipline, and history of the Catholic Church*, with num. collaborators, The Encyclopedia Press, special edition, New York, 1913, 18 vols., verb. “Parable”, vol. XI, pp. 460-467.
- (12) O neologismo *parabolare*, que, deformado em *paraulare* pelo latim vulgar, gerou o *parlare* italiano e o *parler* francês — servindo ambos de trampolim para a formação de *parlamentum* (lat. med.), *parliament* (fr.), *parlamento* (ital., esp., port.) e *parliament* (ingl.). — foi abundantemente utilizado na linguagem eclesiástica da Idade Média, como se infere dos exemplos colhidos em moderníssimo dicionário do médio-latim: “*Parabolare*. 1. *exprimer par métaphores — to make clear by metaphors*. Quosdam reprehendere nos episcopos et dicere quod volumus tota die per scripturas *parabolare*... 2. *parler — to speak*. Ille nihil homino (i.e. omnino) valuit *parabolare*... De illo infante *parabolare*... Quidquid contra caritatem et fidem debite cogitavit, *parabolavit* et fecit... 3. *spec.: parler ensemble, conferer — to talk, confer*. Nostr: seniores *parabolaverunt* simul et consideraverunt de Dei servitio... Non fuit oportunos locus ut ego et iste isimul *parabolare* potuissemus... 4. *convenir de quelque chose — to agree upon a thing*. Comes faciat

(continua)

*parabolare* e do baixo latim *paraulare* — que já havia gerado *parlare* e *parler* no italiano e no francês medievais — formou-se o termo latino *parlamentum*, que aparece pela primeira vez nos documentos do século XII, designando um conjunto de pessoas que se reúnem para “falar”, para “conversar”, para “debater” algum assunto. Usaram-no as ordens monásticas da Idade Média para denominar as palestras que os monges mantinham nos claustros após a ceia e que geralmente versavam sobre assuntos profanos: *parabolare in parlamento*. Empregaram-no também os senhores feudais, quando se reuniam para discutir problemas de interesse comum e que não precisavam ser levados à apreciação da *curia regia* (13). Finalmente, no século XIII, o termo *parlamentum* já figura

(continuação da nota 12)

quomodo fuit parabolatum apud domno comite... 5. *défendre sa cause* — *to stand up for one's cause. Nec scriptum nec firmitatem habebas quod inde parabolare possis?...*: J. P. NIEMEYER, *Mediae Latinitatis Lexicon Minus*, perficiendum curavit C. Van de Kieft, edit. E. J. Brill, Leiden, 1976, 2 vols., vol. I, p. 760. E sobre a transposição de *paraula* e *paraulare* para as línguas neolatinas, vid.: OTTORINO PIANIGIANI, *Vocabolario Etimológico della Lingua Italiana*, Soc. Editr. Dante Alighieri di Albrighi Segati, Roma-Milano, 1907, 2 vols. verbis. “Parlare” e “Parola”, vol. II, pp. 979 e 980; ANGELICO PRATI, *Vocabolario Etimológico Italiano*, Multigrafia Editrice, Roma, 1969, verbis. “Parlare” e “Parola”, p. 735; L. GRIMBLLOT, *Vocabulaire Synthétique de la Langue Française: étymologie et graphie*, Larousse, Paris, 1902, verb. “Parler”, pp. 803-809; OSCAR BLOCH & W. VON WARTBURG, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Française*, 4e. éd. rev. augm., Presses Universitaires, Paris, 1964, verbis “Parler” e “Parole”, p. 484; HENRI STAPPERS, *Dictionnaire Synoptique d'Étymologie Française, donnant la dérivation des mots usuels, classés sous leur racine commune et en divers groupes*, 8e. éd. rev. augm., Larousse, Paris, s/d., verbets n° 2.133-B, p. 371; J. COROMINAS, *Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana*, Editorial Gredos, Madrid, 1954, 4 vols., verb. “Palabra”, vol. III, p. 616; ANTENOR NASCENTES, *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*, ed. do autor, Rio de Janeiro, 1932, verb. “Palavra”, p. 583.

- (13) O abade Mably, em suas observações sobre a história da França, refere-se a essas reuniões dos senhores feudais, que já se chamavam *parlamentos*, e que tinham lugar nos períodos em que o rei não convocava as grandes assembleias do seu conselho, ou em que estas se abstinham de legislar sobre os interesses particulares dos feudos; e diz que foi o hábito de fazer tais reuniões e de apelidá-las *parlamentos* que motivou o uso definitivo desse nome para designar as grandes assembleias do rei: “J'ai dit en parlant du gouvernement féodal en France, que sur la fin de la seconde race et sous les premiers Capétiens, il n'y eut point d'assemblée de la nation en qui résidât la puissance publique, et qui eût droit de faire des lois auxquelles chaque seigneur fut obligé d'obéir. La foi et l'hommage entre les suzerains et leurs vassaux, tous vrais despotes dans leurs terres, étaient les seuls liens qui les unissent. Cependant pour suppléer, autant qu'il était possible, à cette puissance publique dont on sent toujours la nécessité, les seigneurs qui avaient quelque affaire communes, imaginèrent de s'assembler dans un lieu commode dont ils convenaient, et prirent l'habitude d'inviter leurs amis et leurs voisins à s'y rendre, pour délibérer de concert sur leurs prétensions, et la manière dont ils se comporteraient. Ces espèces de congrès, qu'on tint assez souvent à l'occasion des croisades, des entreprises du clergé etc., se nommaient alors Parlements, parce qu'on y parlementait. Il faut se garder de confondre ces assemblées avec la cour de justice du Roi, qu'on ne commença à nommer Parlement, que vers le milieu du treizième siècle (...). Les seigneurs qui tenaient les assises ou les plaids du Roi, profitant de l'occasion qui les rassemblait pour conférer ensemble sur leurs affaires communes ou particulières, ainsi qu'ils avaient coutume de faire dans les assemblées, ou congrès, dont je parle, on s'avisa de se servir du mot de Parlement,

(continua)

oficialmente nas atas das assembléias políticas e dos conselhos reais, bem como na publicação dos editos e ordenações, onde o rei fazia questão de anunciar sempre que decidira *in parlamento*, com os seus magnatas, os seus próceres e os seus súditos <sup>(14)</sup>.

(continuação da nota 13)

pour désigner la cour de justice du Roi, et bientôt ce nom lui fut attribué privativement, soit parce que la cour du Roi formait une assemblée plus auguste et plus importante que les autres, soit parce qu'elle s'assemblait régulièrement plusieurs fois l'année, et que les autres assemblées n'avaient, quant à leur convocation et tenue, rien de régulier et de fixe": Abbé BENNOT DE MABLY, citado por FRANCIS PALGRAVE, *The Rise and Progress of the English Commonwealth: Anglo-Saxon Period*, new edited by his son R. H. Inglis Palgrave, University Press, Cambridge, 1921, 2 vols., vol. II, pp. 809-810.

- (14) Minuciosa pesquisa sobre o uso do vocábulo *parlamentum* nos mais antigos documentos da Idade Média, a partir do ano 1180 — quando o nome aparece pela primeira vez — se encontra na obra clássica de Du Cange, que vem sendo reeditada e ampliada desde a primeira edição de 1678: DU CANGE, *Glossarium Mediae et Infimae Latinitatis*, conditum a Carolo du Fresne, Domino du Cange, auctum a Monachis Ordinis S. Benedicti et supplementis integris D. F. Carpenterii, adelungii, aliorum, suisque digessit G. A. L. Henschel, unveränderter photomechanischer Nachdruck der Ausgabe von 1883-1887, Akademische Druck- und Verlagsanstalt, Graz (Austria), 1954, 10 vols., verbete "Parlamentum", vol. VI, pp. 175-177. Na leitura do seu texto, devem-se buscar os dados bibliográficos dos autores, por ele citados em abreviaturas, nos índices que abrem o último volume da obra, especialmente no "Index Nomenclatur Scriptorum", vol. X, pp. III-XCV. O texto reais antigo, mencionado no verbete, é o de uma crônica de Frei Ptolomeu de Luca, datada de 1180, onde se lê: *Et dictum fuit hoc in publico Parlamento*. Dentre outras citações curiosas, destacamos a de uma passagem de Frei Matthaeus Paris, do ano de 1245, que chama de *parlamento* o célebre encontro de São Luís, rei de França, com o Papa: *Hoc siquidem finito Parlamento* (S. Ludovici Regis Francorum cum Summo Pontifice), *recessurus Rex Francorum cepit diem Parliamenti cum Domino Papa in quindenam Paschae*; ou então esta outra, extraída de um Chartularium de S. Victorius Massil. do ano de 1223, onde já se alude claramente a um *parlamento*, consistente num "conselho geral", convocado para reunir-se "ao badalar dos sinos": *Hujusmodi cautio fierit in Parlamento vel Concilio generali ad sonum campanae congregato*. Noutro trecho do verbete, consigna Du Cange o hábito, já firmado, de se chamarem *parlamentos* as reuniões dos próceres do reino nos grandes conselhos, para tratar do interesse público, e também para *legislar*, quando fosse preciso: "Hinc haud aegre colligere est, unde nostri appellarint Parliamenta procerum totius regni Conventus, ad hoc coactos, ut cum Rege ac Principe de rebus publicis per leges examinarentur et conficerentur. Nam constat eam fuisse *Parlamentorum* institutionis occasionem, maxime in Anglia, ubi *Parlamentum Commune Concilium Regni Angliae, Magnum Concilium et Magnum Concilium Regis* vulgo appellatur". — Outros dicionaristas do latim medieval registram o mesmo significado: "*Parlamentum*, Colloquium, maxime solemne colloquium de re quapiam alicujus momenti habitum, *entretien, entrevue, discussion, délibération, conférence*; olim *parlement*. (Passim). Populi conventus; *assemblée des habitants d'une ville* (Sec. XIII). Procerus totius regni conventus; *assemblée des grands d'un pays, états généraux, états provinciaux*"; W. H. MAIGNE D'ARNIS, *Lexicon Manuale ad Scriptores Mediae et Infimae Latinitatis, ou Recueil de Mots de la Basse Latinité*, publié par M. L'Abbé Migne, Editeur de la Bibliothèque Universelle du Clergé, chez J. P. Migne Editeur aux Ateliers Catholiques, Paris, 1858, p. 1619. -- "*Parlamentum, -lia* (parabolare). 7. *parloir — parlour*... 2. *assemblée des bourgeois* (dans les villes d'Italie) — *meeting of the bourgeois* (in Italian towns)... 3. *génér.: réunion, séance, conférence — meeting, session, conference*... 4. *spec.: séance du conseil royal, parlement — session of the royal "curia", parliament*, Sec. XIII"; J. P. NIERMEYER, *Mediae Latinitatis Lexicon Minus*, perficiendum curavit C. Van de Kieft, ed. E. J. Brill, Leiden, 1976 2 vols., vol. I, p. 764.

## 5. Os "estados gerais" na França e as "cortes" de Espanha e Portugal

Na Inglaterra, o termo firmou-se definitivamente, com o nome anglicanizado de *parliament* <sup>(15)</sup> — designando, a princípio, a *curia regia* aristocrática, futura Câmara dos Lordes, e abrangendo também, mais tarde, a câmara popular, ou Câmara dos Comuns. Nos outros países, o uso do vocábulo não logrou ser tão constante, nem tão generalizado. Na própria França, onde os documentos mais antigos do século XII já falam em *parlement*, houve necessidade de recorrer-se a outra expressão para designar as assembléias políticas, quando estas se tornaram populares — visto que o *parlement* francês se organizou, desde o início, em *tribunal de justiça* (competência que também seria atribuída, quase que ao mesmo tempo, à Câmara dos Lordes do parlamento inglês), e só lentamente foi adquirindo funções políticas, quando lhe foi dada a incumbência de "registrar" os editos e ordenações reais, para que tivessem validade em território francês, e ele algumas vezes protelava, outras vezes negava o registro, devolvendo ao rei o documento, acompanhado de razões justificativas da recusa ou do protelamento — justificativas que se chamavam *remontrances*, isto é, objeções, admoestações. Se não as aceitasse o rei, o documento voltava ao parlamento com uma *lettre de jussion*, isto é, com uma "carta ordenatória", um "mandado", para que registrado fosse. Se ainda assim o parlamento não obedecesse, o rei comparecia ali pessoalmente, acomodava-se, com a maior solenidade, num *lit de justice*, que lhe era permanentemente reservado, e, quisesse ou não, o parlamento tinha que efetuar o registro. Muitos reis de França usaram e abusaram dessa prerrogativa, pois, tal como veremos na Inglaterra, durante vários séculos ferveram conflitos entre o parlamento e os monarcas franceses <sup>(16)</sup>.

(15) Sobre a etimologia da palavra inglesa *parliament*, igualmente gerada pelo latim *parlamentum* e derivada de *parabola*, *parabolare*, *paulare*, consulte-se: ERIC PARTRIDGE, *Origins: a short etymological dictionary of modern english*. Routledge & Kegan Paul, 3d. ed., London, 1961. Nessa obra cujo maior mérito é a grande riqueza informativa, apresentada em verbetes de extrema concisão, encontramos, talvez, o mais completo resumo da etimologia de *parlamento*, colocada nos itens 7 e 8 do verbete relativo a *parábola*: "Parable... 7. Old French *parloir* (from *parler*), whence French *parloir*, has, by confusion with *parleor*, a speaker, the variant *parleor*, whence Middle English *parlur*, *parlour*, English *parlour*, American English *parlor*; this Old French *parleor* owes something to Medieval Latin *parlatorium* (for *parabolatorium*), a room — originally in a monastery or nunnery — for conversation with visitors, whence Ecclesiastical English *parlatory*. 8. Old French and French *parier* has the Old French and French derivative *parlement* (suffix *ment*), perhaps suggested by Medieval Latin *parlamentum*, for both originally meant 'conversation', hence a 'conference'; hence Middle English *parlement*, whence — influenced by the Medieval Latin variant *parliamentum* — the English *parliament*, a conference; as in Medieval French, so in late Middle English, the term came to designate a judicial, hence a political, assembly, whence *Parlement*, *Parliament*, whence, influenced by Early Modern French (1700) and French *parlementaire*, the English *parliamentary*": *Ibidem*, p. 468.

(16) O absolutismo de Luís XIV não se contentou com humilhar constantemente o parlamento francês com as imposições dos *lits de justice*: compareceu ali certo dia, num improtocolar e desrespeitoso traje de caça, "fechando" definitivamente o parlamento, com a peremptória afirmativa de que somente ao rei cabia enfeixar nas mãos todos os poderes do Estado. Presume-se ter sido nessa ocasião que ele

(continua)

Através dessa faculdade de "registrar" ou não os atos oficiais, e de propor alterações, supressões ou acréscimos nos mesmos, por meio das *remonstrances* — o parlamento francês (17) passou a influir decisivamente na atividade legislativa. Exercia tal atividade, também, através da jurisprudência fixada nos seus acórdãos, que, no campo dos direitos civis, tinham força de leis. Essa atribuição legisladora foi-se ampliando com o tempo; e, à medida que crescia, agravavam-se os conflitos entre o parlamento e o Poder Executivo. No reinado de Luís XIV, o parlamento francês permaneceu quarenta anos em recesso. Reaberto pelo príncipe regente, durante a menoridade de Luís XV, foi novamente dissolvido e fechado em janeiro de 1771, durante o ministério de Maupeou, sendo os seus membros presos ou exilados, e declarados vagos os respectivos cargos. Luís XVI, para agradar a opinião pública, reconvoceu o parlamento em 1774; mas os conflitos entre este e a realza recomeçaram, e recrudesceram, até a vitória da Revolução de 1789, que lhe mudou toda a estrutura, convertendo-o na popular assembléia nacional.

Infelizmente, não há espaço aqui para acompanharmos a agitada evolução do Poder Legislativo na França (18), pois só a história do par-

(continuação da nota 16)

proferiu a célebre frase: *L'État c'est moi*. Com a morte de Luís XIV, explodiram os anseios de liberdade dos franceses, e a reação do parlamento, novamente convocado pelo Duque de Orleans (proclamado Regente, durante a menoridade de Luís XV), traduziu esse estado de espírito. As lutas, que se renovaram então, entre o parlamento e a realza, e que culminaram com a dissolução do parlamento e a prisão dos seus membros em 1771, por ordem de Luís XV, podem ser apreciadas, na sua fase inicial, isto é, no período da Regência, pela viva descrição com que nos brinda o agradável saber literário das memórias secretas de Duclos: M. DUCLOS, *Mémoires Secrètes sur les Règnes de Louis XIV et de Louis XV, par le feu...*, de l'Académie Française, chez J. P. Roux & Compagnie. Imprimeurs-Libraires, Associés, à Paris, 1791, 2 vols., especialmente pp. 258 e segs. do vol I e pp. 26-97 do vol. II.

- (17) Quando falamos em *parlamento francês*, no período anterior à Revolução de 1789, a expressão abrange, não somente o grande Parlamento de Paris, mas também outros 12 parlamentos de província, alguns dos quais tiveram papel saliente nas lutas contra o absolutismo dos reis, e que foram, respectivamente, os Parlamentos de Toulouse, de Grenoble, de Bordeaux, de Dijon, de Rouen, d'Aix, de Rennes, de Pau, de Metz, de Tournai et Douai, de Besançon e de Nancy.
- (18) Sobre a história parlamentar da França, especialmente no período anterior à grande Revolução de fins do século XVIII, há duas excelentes fontes de consulta, que se completam e que podem ser tomadas como pontos de partida. A primeira é o grande dicionário dos Enciclopedistas de 1751-1765, que tanto contribuíram intelectualmente para o êxito da Revolução francesa, e onde aparece uma extensa e minuciosa monografia sobre o parlamento francês, desde suas origens medievais até as vésperas da tomada da Bastilha, e outra, muito menos extensa mas não menos instrutiva, sobre os estados gerais: DIDEROT & D'ALEMBERT, *Encyclopédie, ou Dictionnaire Raisonné des Sciences, des Arts et des Métiers*, par une Société de Gens de Lettres, mis en ordre et publié par MM. ...., 2e. éd., chez Pellet, Imprimeur-Libraire, à Genève MDCCLXXVII-MDCCLXXXIX (1777-1779), 39 vols., verbetes "Parlement", vol. XXIV, pp. 668-787, e "États", vol. XIII, pp. 154-170. A segunda fonte é o também clássico dicionário de Lalanne, hoje republicado na Suíça em edição facsimilada, e onde, além do desenvolvimento dado à história do parlamento francês (incluindo o Parlamento de Paris e os Parlamentos Provinciais), traz, no verbete sobre os *états généraux*, uma enumeração

(continua)

lamento inglês, com que vamos ocupar-nos, contém matéria que daria para um livro inteiro. O que pretendemos assinalar é, apenas, que essa instituição, desde o começo do século XIV, se desdobrou em duas assembleias distintas: uma era o *parlamento* propriamente dito, oriundo da antiga *curia regia* e cujos cargos, inicialmente, eram preenchidos e renovados por nomeação do rei, passando depois a ser "vendidos", para aumentar as rendas da coroa e facilitar o acesso da burguesia, acabando por se tornarem vitalícios, a despeito dos riscos das cassações e dos confiscos, sempre que se expunham à animosidade real; a outra, foram os "estados gerais", *états généraux*, convocados pela primeira vez em 1302 pelo rei Felipe o Belo, que, premido de um lado pelas reivindicações da

(continuação da nota 18)

completa e analítica de todos os estados gerais reunidos em França, de 1302 a 1789, com as respectivas datas de reunião, condições de convocação pelo rei, assuntos tratados em cada um etc.: LUDOVIC LALANNE, *Dictionnaire Historique de la France*, 2e. éd., réimpression de l'édition de Paris, 1877, Slatkine-Megariotis Reprints, Genève, 1977, 2 vols., verbetes "Parlement", vol. II, pp. 1411-1425, e "États Généraux", vol. I, pp. 723-726. Consultem-se também: MICHEL MOURRE, *Dictionnaire d'histoire Universelle*, Éditions Universitaires, Paris, 1968, 2 vols., verbetes "Parlement (dans la monarchie française)" e "Parlement (en France depuis 1789)", vol. II, pp. 1589-1593, e "États Généraux", vol. I, pp. 674-675; VOLTAIRE, *Histoire du Parlement de Paris*, publ. em conjunto com o *Précis du Siècle de Louis XV*, Garnier Frères, nouv. éd., Paris, 1926-1927, 2 vols., constituindo todo o vol. II (252 págs.); GUIZOT, *Histoire de la Civilisation en France, depuis la chute de l'Empire Romain*, 14e. éd., Libr. Académique Didier et Cie., Paris, 1876, 4 vols.; FUSTEL DE COULANGES, *Histoire des Institutions de l'Ancienne France*, Hachette, Paris, 1888-1892, 6 vols.; JACQUES FLACH, *Les Origines de l'Ancienne France*, Libr. de la Société de Recueil Gén. des Lois et des Arrêts, Larose et Forcel, Paris, 1886-1904, 3 vols.; RAYMOND MONIER, GUILLAUME CARDASCIA & JEAN IMBERT, *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux, des origines à l'aube du Moyen Age*, Éditions Montchrestien, Paris, s/d., IIIe, partie, "Les Institutions Françaises", pp. 521-619; H. TAINÉ, *Origines de la France Contemporaine*, Hachette, Paris, 1875-1893, 6 vols.; P. VIOLLET, *Histoire des Institutions Politiques de la France*, Paris, 1890, 2 vols.; ANDRÉ CASTELOT, ALAIN DECAUX, MARCEL JULIEN & JACQUES LEVRON, *Histoire de la France et des Français au jour-le-jour*, Librairie Académique Perrin, Paris, 1976-1977, 6 vols.; ANDRÉ MAUROIS, *Histoire de la France*, nouv. éd., Albin Michel, Paris, 1965, 2 vols.; CHARLES SEIGNOBOS, *Histoire Sincère de la Nation Française: essai d'une histoire de l'évolution du peuple français*, Les Éditions Rieder, 11e. éd., Paris, 1933; R. STERNFELD, *Historia de Francia*, trad. de José Camón Aznar, Editorial Labor, 2a. ed., Barcelona, 1935; ROBERT MANDROU, *Introduction à la France Moderne (1500-1640)*, avant-propos de Paul Chalus, "L'Évolution de l'Humanité", Albin Michel, Paris, 1961; LOUIS BLANC, *Histoire de Dix Ans (1830-1840): révolution française*, Pagnerre édit., Paris, 1843-1844, 5 vols.; PROSPER MÉRIMÉ, *Chronique du Règne de Charles IX*, Nelson & Calmann-Lévy, Paris, 1837; FERDINAND LOT, *La Gaule: les fondements ethniques, sociaux et politiques de la nation française*, Arthème Fayard, Paris, 1947; ALBERT GRENIER, *Les Gaulois*, avant-propos de Louis Harmand, nouv. éd., Payot, Paris, 1970; CHARLES LACRETELLE, *Histoire de France pendant les Guerres de Religion*, chez Delaunay, Libraire au Palais-Royal, Paris, 1814, 4 vols.; DUC DE CASTRIE, *Henri IV, roi de coeur, roi de France*, Larousse, Paris, 1970; F. D. BANCEL, *Histoire des Révolutions de l'Esprit Français, de la Langue et de la Littérature Française au Moyen Age*, préf. par Antony Méréay, C. Claudin édit., Paris, 1878; HENRI-PAUL EYDOUX, *Saint Louis et son Temps*, Larousse, Paris, 1971; PIERRE GAXOTTE, *Louis XIV, Flammarion*, Paris, 1974; VOLTAIRE, *Siècle de Louis XIV*, Flammarion, nouv. éd., Paris, 1931-1934, 2 vols.; DUC DE KÉVIS MIREPOIX, *Le Siècle de Philippe le Bel*,

(continua)

aristocracia, de outro pelas pretensões hegemônicas do papado (tal como sucedeu na Inglaterra, na mesma época, a Eduardo I, quando convocou o "parlamento-modelo" de 1295, conforme veremos mais adiante, no final do § 9º deste artigo), resolveu valer-se do apoio popular e mandou que se elegessem, para o conselho real daquele ano, representantes da burguesia, do artesanato e do povo das cidades (19).

Constituiu-se dessa maneira na França, ao mesmo tempo que na Inglaterra, um tipo de assembléia popular, que na Inglaterra se apresentou como transformação interna do próprio parlamento já existente, mas que, na França, se diferenciou dele e se desdobrou num ajuntamento

(continuação da nota 18)

Amiot-Dumont, Paris, 1954; THOMAS CARLYLE, *The French Revolution*, Collins' Clear-Type Press, London-Glasgow, s.d., 2 vols.; J. MICHELET, *Histoire de la Révolution Française*, Bibl. de la Pléiade, Gallimard, Paris, 1961-1962, 2 vols.; DANIEL MORNET, *Les Origines Intellectuelles de la Révolution Française (1715-1787)*, Armand Colin, 4e. éd., Paris, 1947; CHARLES D'HERICAULT, *La Révolution: 1789-1832*, appendices par Emm. de Saint-Albin, Victor Pierre et Arthur Loth, Libr. Demoulin, Paris, 1883; FRANÇOIS FURÉT & DENIS RICHEL, *La Révolution: des états généraux au 9 thermidor*, Hachette, Paris, 1965, 2 vols.; GASTON BOUNIOLS, *Histoire de la Révolution de 1848*, Delagrave, Paris, 1908; KARL MARX, *Le XVIII Brumaire de Louis Bonaparte (1869)*, in Herr Vogt, trad. par J. Molitor, Alfred Costes édit., Paris, 1927-1928, 3 vols. vol. III, pp. 141-331; HEINRICH HEINE, *Das Bürgerkönigtum im Jahre 1832: vive la France, quand même!*, in *Sämtliche Werke*, Globus Verlag, Berlin, s.d., 12 vols., vol. I, pp. 3-167 (o grande poeta alemão dá-nos o seu testemunho da revolução burguesa de 1830 na França); SCHILLER, *Geschicht der Unruhen in Frankreich, welche der Regierung Heinrichs IV. voran gingen*, in *Sämtliche Werke*, Grimms & Trömel, Leipzig, 1882, 10 vols., vol. IX, pp. 45-147, e, sobretudo, *Geschichte des Dreissigjährigen Kriegs*, ibidem, vol. VII, pp. 1-366 (talvez o mais importante dos estudos históricos do grande poeta, magnífica exaltação à luta dos povos pela liberdade de consciência e pela liberdade política); VICTOR COUSIN, *La Société Française au XVIIe. Siècle*, Libr. Académique Didier, 3e. éd., Paris, 1870, 2 vols.; CARDINAL DE RETZ, *Mémoires*, pref. de Paul Morand et notes de Geneviève Bulli, Gallimard, nouv. éd., Paris, 1965, 2 vols. (época de Luis XIV); LA ROCHEFOUCAULD, *Mémoires (1624-1652)*, in *Oeuvres Complètes*, introd. de Robert Kanters, Biblioth. de la Pléiade, Gallimard, Paris, 1957 (época de Luis XIII e primeiros anos de Luis XIV); DUCLOS, *Mémoires Secrètes sur le Règne de Louis XIV et de Louis XV*, par le feu M. . . . ., de l'Académie Française, chez J. P. Rouz & Cia., à Paris, 1791, 2 vols.; E. CARO, *La Fin du Dix-huitième Siècle: études et portraits*, Hachette, Paris, 1881, 2 vols.; GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon Temps*, introd. par Michel Richard, nouv. éd., Robert Laffont, Le Club Français du Livre, Paris, 1971 (lutas político-sociais do começo do sec. XIX: revoluções de 1830 e 1848); GERARD WALTER, *Histoire de la Terreur (1793-1794)*, Albin Michel, Paris, 1937; ABBÉ JOSEPH DEDIEU, *Histoire Politique des Protestants Français (1715-1794)*, Libr. Victor Lecoffre, 2e. éd., Paris, 1925, 2 vols.; PAUL LOUIS, *Histoire du Socialisme en France, de la Révolution à nos jours*, Marcel Rivière, Paris, 1925; JEAN JAURES, *Histoire Socialiste de la Révolution Française (1789-1900): I — la Constituante, II — Législative, III et IV — la Convention*, Jules Rouff édit., Paris, 1901-1904, 4 vols. (sobre as causas sociais e econômicas da Revolução francesa e a presença da burguesia na sua liderança).

- (19) Desde a Idade Média até fins do século XVIII, a sociedade francesa era dividida (tal como a inglesa, a espanhola, a portuguesa etc.) em três classes, ou "estados": a nobreza, o clero e o "povo" — abrangendo esta última designação todos aqueles que não possuíam título de nobreza, nem pertenciam ao episcopado (burgueses, artesãos, camponeses, profissionais liberais, artistas, proletários etc.), e que, por isso, formavam um "terceiro estado", *le tiers état*. Daí o nome de "estados gerais",

(continua)

à parte, com o nome específico de *états généraux*. As reuniões desses "estados" atravessaram quase cinco séculos, do início do século XIV a fins do século XVIII. Tão longa duração, todavia, não nos deve impressionar, nem iludir; pois os *états généraux* — respiradouros da soberania popular, sufocada num regime de absoluto despotismo real — só eram convocados de longe em longe, e por poucos dias. Para sermos mais exatos: de 1302 até 1789, isto é, entre a primeira e a última de suas convocações, só se reuniram trinta e quatro vezes, em intervalos de recesso que variavam entre um, dois, cinco, dez, vinte, e até mesmo cento e setenta e cinco anos — como foi o intervalo entre a penúltima assembléia, em 1614, e a última, que precedeu a revolução de 1789. Após a revolução, *parlement* e *états généraux* se fundiram na grande assembléia nacional e formaram uma instituição única.

Na Península Ibérica, o termo *parlamento* é de utilização bastante recente. Desde a Idade Média até o século XIX, as assembléias populares, em Espanha e Portugal, eram chamadas *cortes* — do latim *cohors*, *-ortis*, "tropa" (nas legiões romanas), "ajuntamento", "comitiva". Mas, tanto as *cortes espanholas* como as *cortes portuguesas*, correspondiam exatamente aos *états généraux* da antiga França, com a diferença de que esses dois países só tiveram essa única forma de parlamento <sup>(20)</sup>.

(continuação da nota 19)

dado às assembléias em que se reuniam os três estados, ou as três classes da população. A propósito desses *états généraux*, diz o clássico dicionário de Littré: "*Parlement*: Le sens propre et primitif, aujourd'hui inusité, est action de parler... 2. Dans les premiers temps de la monarchie française, assemblée des grands du royaume... 3. Nom postérieurement donné aux assemblées qui représentaient la nation, et qui n'est resté qu'en Angleterre; en France ces assemblées prirent le nom d'*états généraux* (o grifo é nosso). Il faut s'arrêter un moment à cette clause, pour voir qu'en effet les trois états étaient le véritable parlement, puisque l'assemblée des états n'avait pas d'autre nom en Angleterre": EMILE LITTRÉ, *Dictionnaire de la Langue Française*, Hachette, Paris, s/d., 5 vols., vol. III, p. 964.

- (20) Num autorizado texto castelhano de 1726, encontramos esta definição: "*Cortes*. Usado siempre en plural. El Ayuntamiento y Junta de los Procuradores de las Ciudades y Villas, que tienen voto, para proponer y decretar lo que parece convenir al Rey y al Reino, y para concederle los servicios ordinarios y extraordinarios. Lat. *Dynastatum ac Regni publica comitia*. Nueva Recopilación de las Leyes del Reino", lib. 6, tit. 7, I, 4: Los Procuradores que Nos enviaremos à llamar para las nuestras Cortes, ordenamos que sean enviados tales quales las Ciudades y Villas de nuestros Reinos entendieren que cumple a nuestro servicio, y al bien y pró común de las dichas Ciudades y Villas...": REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, etc.*... Dedicado a Nuestro Señor Don Phelipe V (que Dios guarde) a cuyas reales expensas se hace esta obra. Compuesta por la..., con privilegio. En Madrid, en la Imprenta de Francisco del Hierro... Año de 1726. Reimpressão integral em fac-símile por Editorial Gredos, Madrid, 1963, 3 vols., sob o título de *Diccionario de Autoridades*, vol. I, p. 628. Outra definição, esta de autor brasileiro, em obra cuja 1ª edição data de 1789: "*Cortes*, s.f.pl. O ajuntamento dos procuradores das villas e cidades (que teem accento nestes actos), e dos nobres, e do clero, para deliberrarem, e proporem aos soberanos as leis, e providencias sobre o governo, requererem reformas, e emendas no que grava, e vexa os povos, para receberem tributos, concederem pedidos, e grados: dispensarem nas leis fundamentaes, ou Interpretá-las, segundo o antiquissimo costume deste reino. (...) Hoje chama-se *cortes* ao corpo legislativo quer seja de uma, ou duas camara-

(continua)



Os constantes e repetidos conflitos entre o parlamento e a realeza, que vamos encontrar na história política da Inglaterra, também foram a regra e a rotina secular, tanto na França, na Itália, na Alemanha, como nos países ibéricos. No que toca à Espanha, há uma particularidade

(continuação da nota 20)

ras...": ANTONIO DE MORAES SILVA, *Diccionario da Lingua Portugueza*, 7ª ed. melh. accresc., Typographia de Joaquim Germano de Sousa Neves, Lisboa, abril-1877, 2 vols., vol. I, p. 464. — Sobre as cortes de Espanha e Portugal, sua história e organização, atribuições, competência, importância política e legislativa etc., vejam-se: FR. MARTINEZ MARINA, *Teoria de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales de los Reynos de León y Castilla: monumentos de su constitución política y de la soberanía del pueblo, c/observaciones sobre la ley fundamental de la Monarquía Española sancionada por las Cortes Generales y Extraordinarias y promulgada en Cádiz á 19 de março de 1812*, Madrid, 1813, 3 vols.; VISCONDE DE SANTAREM, *Memórias e Alguns Documentos para a História e Teoria das Cortes Gerais, c/estudo de António Sardinha*, nova ed., Lisboa, 1924; HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV*, 2ª ed. diríg por Tarquinio de Sousa Soares, Livr. Sá da Costa, Lisboa, 1945-1954, 11 vols., especialmente vol III, pp 125-195; JOEL SERRAO, *Diccionario de História de Portugal*, Livr. Figueirinhas, Porto, 1971, 4 vols., verb. "Cortes", vol. I, pp. 711-715; L. A. REBELLO DA SILVA, *História de Portugal nos Seculos XVII e XVIII*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1860-1861, 5 vols.; LUIZ GONZAGA DE AZEVEDO, S. J., *História de Portugal*, pref. de D. M. Gomes dos Santos, Edições Biblio, Lisboa, 1935-1944, 6 vols.; ALEXANDRE HERCULANO, *História de Portugal, desde o começo da monarquia até o fim do reinado de Afonso III*, Livr. Bertrand & Edit. Paulo de Azevedo, 9ª ed., Lisboa—Bejo Horizonte, s/d, 8 vols.; J. M. LATINO COELHO, *História Política e Militar de Portugal, desde os fins do XVIII seculo até 1808*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1874-1891, 3 vols.; HEINRICH SCHAEFER, *História de Portugal, desde a fundação da monarchia até a revolução de 1820*, trad. por F. de Assis Lopes e atual. por J. Pereira de Sampaio, Porto, 1893-1899, 5 vols.; ANTONIO ENNES, EDUARDO VIDAL, PINHEIRO CHAGAS & Outros, *História de Portugal*, Empreza Litteraria de Lisboa, Lisboa, 1876-1877, 6 vols.; OLIVEIRA MARTINS, *História de Portugal*, Guimarães Editores, 14ª ed., Lisboa, 1964; OLIVEIRA MARTINS, *História da Civilização Ibérica*, pref. de Fideleino de Figueiredo, Guimarães & Cia., 9ª ed., Lisboa, 1954; DAMLÃO PERES & ELEUTÉRIO CERDEIRA, *História de Portugal*, Portucalense Editora, Barcelos, 1928-1937, 8 vols.; MANUEL DE FARIA Y SOUSA, *História del Reyno de Portugal*, nueva ed., Francisco Poppens, Brusselas, 1730; ANTONIO JOSÉ SARAIVA, *História da Cultura em Portugal*, Jornal do Foro, Lisboa, 1950-1962, 3 vols.; SIMÃO JOSÉ DA LUZ SORIANO, *História do Reinado de El-Rei D. José e da Administração do Marquez de Pombal*, Typ. Univ., de Thomaz Quintino Antunes, Lisboa, 1867, 2 vols.; ANTONIO SERGIO, *Historia de Portugal*, versão castelhana de J. Moneva y Puyol, Editorial Labor, Barcelona, 1975; DOM LUIS DE MENEZES, CONDE DE ERICEYRA, *História de Portugal Restaurado*, Off. de João Galvão, Lisboa, 1679-1696, 2 vols. (no tomo 2 há várias páginas dedicadas às cortes de Lisboa e de Thomar, na última das quais Felipe II de Espanha foi aclamado rei de Portugal); PAULO PERESTRELLO DA CAMARA, *Diccionario Geographico, Historico, Politico e Litterario do Reino de Portugal e seus Dominios*, Laemmert Edits., Rio de Janeiro, 1850, 2 vols. (várias convocações das cortes são referidas na parte histórica do vol. II, pp. 325-509); PEDRO DE MARIZ, *Dialogos de Varia Historia, em que se referem as vidas dos senhores Reyes de Portugal... com as noticias dos nossos Reynos etc...*, Off. de Antº Craesbeek de Mello, e por este accrescentados até a vida do Sr. Rey D. Ioam o IV, Lisboa, Anno 1674; CLAUDIO SANCHEZ ALBORNOZ, *España, um Enigma Histórico*, Editora Hispano Americana, Barcelona, 1973, 2 vols. (que dedica numerosas passagens às cortes espanholas); JUAN DE MARIANA, S. J., *Historia General de España, compvesta, emendada, y añadida por el Padre... de la Companhia de Iesus... desde el año de 1650... hasta el de 1678*, en Madrid, por Andres García de la Iglesia, 2ª ed., 2 vols.; RICO Y AMAT, *História Política y Parlamentaria de España*, Madrid, 1860.

curiosa, que já assinalamos no artigo publicado no nº 79 desta revista: é que a participação efetiva do "povo" nas cortes espanholas, ao lado da nobreza e do clero, surgiu muito antes que na Inglaterra, apesar de o parlamento inglês ter exercido, sobre os outros parlamentos do mundo, uma influência decisiva e duradoura — o que não aconteceu com o parlamento espanhol. De fato, enquanto a presença de deputados eleitos pelo povo das cidades e das províncias no conselho real só apareceu na Inglaterra em 1265, no parlamento convocado por Simon de Montfort ao fim de uma guerra civil (veja-se o § 9º, adiante), sua primeira aparição na Espanha já se fazia notar desde a segunda metade do século XI, nas cortes de Leão, Castela e Aragão (21). Mas, não obstante essa glória pioneira, as cortes espanholas, como as portuguesas, padeceram, nos séculos seguintes, vicissitudes muito maiores que as do parlamento inglês e conheceram, com muito mais freqüência e por muito mais tempo, períodos de recesso e de obscuridade total. Basta lembrar que o primeiro grande impulso para a constitucionalização da Espanha só foi dado pelas Cortes de Cádiz em 1812, e, para a constitucionalização de Portugal, só teve início na época da Independência do Brasil, quando as cortes portuguesas promulgaram, em 1822, a primeira constituição democrática do país, jurada a contragosto por D. João VI e meses depois revogada pelo golpe militar de D. Miguel ("desenganados dos seus erros, eles

- (21) "Las cortes", escreve Sánchez-Albornoz, "habían nacido el día en que los reyes habían convocado a las reuniones plenas de su curia a los hombres buenos de las ciudades y villas del reino. No los habían llamado sino porque necesitaban de su asistencia para reponer su hacienda en bancarrota. Según la tradición constitucional de León y Castilla, los monarcas no podían exigir nuevos impuestos. En un momento de aprieto había solicitado y obtenido Alfonso VI, en 1091, de los infanzones y villanos de tierras leonesas, para la guerra contra los almorávides, dos sueldos por cada uno de sus cortijos; y antes de 1141 Alfonso VII había también conseguido alguna vez que los habitantes de León consintieran en pagarle impuestos extraordinarios. (...) Pero al firmarse tal acuerdo entre el monarca y los tres estados del reino, en una reunión extraordinaria de la curia regia, nacieron, a la par, una institución llamada a los más altos destinos: las cortes, y un sistema fiscal de incalculables consecuencias históricas: el tributo votado por los representantes de los contribuyentes. Nacidas así las cortes, sin duda mucho antes de 1188 — en 1202, al renovarse la compra al rey de su renuncia a acuñar moneda, se dijo que *siempre* se había hecho así — no puede asombrar que cuando el pueblo alcanzó su máxima intervención en la vida pública de León y Castilla, precisamente por la apremiante necesidad en que se halló la realeza del apoyo fiscal de las villas y ciudades del reino, se convirtieran las cortes en la institución medular de la nación. Se reunieron anual o bienalmente. A ellas concurrieron cientos de procuradores de cientos de concejos libres. En ellas se enfrentaron con las otras fuerzas políticas del país y, a cambio de su ayuda financiera a la Corona, lograron asegurar el predominio de la democracia en la organización del Estado. (...) Las cortes no sólo votaban el impuesto y tomaban garantías para su honesta y legal recaudación y su puntual empleo, sino que llegaron a compartir el poder legislativo con el rey. Las disposiciones de las reunidas en 1297, 1299, 1301, 1307 parecen obra de la coincidencia entre el soberano y las cortes; y en las de 1305 Fernando IV se comprometió a no revocar ninguna ley sin acuerdo de tales congresos nacionales": CLAUDIO SÁNCHEZ-ALBORNOZ, *España, un Enigma Histórico*, ed. cit. no final da nota anterior, vol. II, pp. 90-91 e 92. Em Espanha, tal como na Inglaterra Medieval, não eram todas as cidades e vilas que tinham os mesmos direitos de se fazerem representar nas cortes; e também, como na Inglaterra, muitas vezes elas se disputavam mutuamente a primazia. É o que se infere desta passagem de Juan

(continua)

mesmos se dissolveram”, diria triunfalmente D. João VI aos deputados das cortes de 1823, referindo-se aos constituintes de 1822) — só se restabelecendo a democracia portuguesa com a nova constituição votada pelas cortes de 1838, no reinado de D. Maria II.

## 6. O parlamento inglês na fase primitiva

Dentre as instituições parlamentares da Europa, sobressaiu, desde o início, o parlamento inglês, não só pela originalidade e pelo pioneirismo da sua estrutura, mas também pela constância do seu desenvolvimento progressivo — embora sujeito, como todos os demais, ao mesmo ritmo de acessos e recessos, decorrente das lutas políticas internas e das condições

(continuação da nota 21)

de Mariana (que, além de haver escrito esta clássica história de Espanha, foi um dos grandes vultos da filosofia cristã do século XVII): “Publicaronse Cortes para la villa de Alcalá de Henares: llamarò a ellas muchas ciudades del Reyno, que no solian ser llamadas. Las del Andaluzia, y de la Carpetania, oy Reyno de Toledo, por la mayor parte solia ser libres de las cargas de la guerra... (...) Entre las ciudades que se juntaron en estas Cortes, los Procuradores de la ciudad de Toledo alegauan, que deuan tener el primer lugar, y voto. Los de Burgos, si bien la causa era dudosa, como estauan en possession resistian valientemente, y pretendian ser en ella amparados. Alegauan enfauor de Toledo la grandeza de la ciudad, su antiguedad, su nobleza, la santidad de su famosissima Iglesia, la magestad y autoridad de su Arçobispo, que tiene primacia sobre todos los Prelados de España, los hechos valerosos de sus antepassados. De mas que en tiempo de los Godos era la cabeça del Reyno, y silla de los Reyes, y modernamente se le diera titulo de Imperial. Dezian ansimismo parecia ser cosa injustissima, y fuera de razon que ouiesse de reconocer mayoria a ninguna ciudad, aquella quien Dios, y los hombres auentajaron, y la misma naturaleza, que la puso en el coraçon de España, en vn lugar eminentissimo, en que se diuiden, y reparten las aguas. Que sino le dauan la autoridad, y lugar que se le deuia, no pareceria a todos sino que la llamarò a las Cortes para hazer burla della, y desautorizalla. Si la razón que Burgos alegaua tenia fuerza, la mesma militaua por las demas ciudades del Reyno, y que aquella cuenta no le quedaua a Toledo, sino el postrer lugar, y aun a merced si se le quisiesen dexar. (...) Los de Burgos se defendian con la preeminencia que tenian en Castilla, en que poseian el primer lugar de tiempo muy antiguo, dezian, que contra esta possessiõ no era de importancia alegar actos ya olvidados, y desusados... (...) Los Grandes en esta competencia andauan diuididos, segun que tenian parentesco, y amistades en alguna de las dos ciudades. (...) Despues que se ouo bien debatido esta causa, se acordó, y tomó por medio, q Burgos ouiesse el primer assiento, y el primer voto, y que a los Procuradores de Toledo se les diese vn lugar apartado de los demas, enfrente del Rey, y que Toledo fuesse nõbrado primero por el Rey desta manera: *Yo hablo por Toledo, y hará lo que le mandaré; hable Burgos. Con esta industria, y esta moderacion se apaciguò por entonces esta contienda. Traça que hasta nuestros tiempos continuadamente se ha usado, y guardado; assi acaece muchas vezes que los debates populares se remedian con tan faciles medios como lo son sus causas. Diez y ocho ciudades, y villas son las que suelen tener voto en las Cortes, Burgos, Soria, Segouia, Auila y Valladolid: estas en Castilla Vieja. Del Reyno de León es la primera ciudad León, despues Salamanca, Zamora, y Toro. De Castilla la nueva Toledo, Cuenca, Guadaluajara, Madrid. De Andaluzia, y de los Contestanos Sevilla, Granada, Cordoba, Murcia, Iaen, y Toledo, por ser cabeceras de Reynos, tienen señalados sus assientos, y sus lugares para votar, conforme a la ordem que están referidas. Las demas ciudades se sientan, y hablan sin tener lugares señalados, sino como vienen a las juntas, y Cortes. En las Cortes de Alcalá consta que se hallarò muchas mas villas y ciudades, por que el Rey para ganar las voluntades de todo el Reyno, quiso esta honra repartir entre muchos, y tenerlos gratos com este honroso regalo”:*

(continua)

sociais das Ilhas Britânicas, expostas que foram ao entrechoque de duas culturas diferentes, a anglo-saxônica dos primeiros séculos, e a que, com a invasão normanda do século XI, trouxe de fora os costumes e as instituições da sociedade feudal (22).

Entre as tribos germânicas, que se apossaram dos despojos do Império Romano do Ocidente, era de praxe, como vimos, serem todas as decisões reais tomadas *em conselho*, isto é, com a audiência da *curia regia*. Conquanto não fosse o monarca obrigado a aceitar ou cumprir as deliberações desta, nada lhe era lícito fazer sem ouvi-la. E a maior ou menor conformidade das decisões reais com as do conselho dependia, de um lado, da energia pessoal e audácia do rei, e de outro, da habilidade ou do prestígio dos conselheiros. As condições que presidiram ao estabelecimento dos povos bárbaros na Inglaterra favoreceram, durante

(continuação da nota 21)

JUAN DE MARIANA, S. J., *Historia General de España etc.*, ed. cit. no final da nota nº 20, vol. II, pp. 30-31. De propósito nos alongamos nessa citação, de um reputado historiador do XVII século, porque nos proporciona visão bastante sugestiva do clima reinante nas cortes espanholas de antigamente. Além das cortes de Castela e de Leão, também as de Navarra e de Aragão desempenharam importante papel na Espanha Medieval, desde o século XI — portanto, em época igualmente anterior às primeiras assembleias genuinamente "populares" da Inglaterra. As cortes aragonesas, de modo especial, são louvadas pelos historiadores como sendo a mais antiga e poderosa tentativa — embora frustrada nos séculos seguintes pela violenta reação da realza — de reimplantação da democracia no mundo: "La Constitución aragonesa", escreve Julio Calvo Alfaro, "es fuente copiosísima de valores políticos, juzgándose como una de las más justas, acaso la más perfecta de la Edad Media. Se tendía en ella a sentar el principio constitucional basado en un pacto entre la monarquía hereditaria (en un principio fué también electiva) y las cortes como representantes de la nación. (...) Es curioso ver como en plena Edad Media se inician los primeros atisbos constitucionales, haciendo surgir ante el poder omnimodo del Rey la figura de la Justicia"; JULIO CALVO ALFARO, *Breve Noticia acerca del Parlamento Español*, apêndice do tradutor à versão espanhola do livro de Sir COURTENAY ILBERT, *El Parlamento: su historia, constitución y práctica*, ed. cit. no começo da nota nº 22, adiante, p. 204.

- (22) Sobre o parlamento inglês, sua história, transformações, estrutura, conflitos sociais e políticos que nele se refletiram ao longo dos séculos, consultem-se: Sir COURTENAY P. ILBERT, *El Parlamento: su historia, constitución y práctica*, trad. del inglés por Julio Calvo Alfaro (com um apêndice do tradutor s/o parlamento espanhol), Editorial Labor, Barcelona, 2ª ed., 1930; W. IVOR JENNINGS, *El Régimen Constitucional Inglés*, trad. de José Rovira, Fondo de Cultura Económica, México, 1943; A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 9th. ed., introd. & app. by E. C. S. Wade, Macmillan, London, 1941; GEORGE MACAULAY TREVELYAN, *Historia Política de Inglaterra*, trad. de Ramón Iglesia, Fondo de Cultura Económica, México, 1943; GUIZOT, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif et des Institutions Politiques de l'Europe, depuis la chute de l'Empire Romain jusqu'au XIVe. siècle*, Didier Libraire-Éditeur, nouv. ed., Paris, 1855-1856, 2 vols., onde o vol. II (437 págs.) é inteiramente consagrado à história do parlamento britânico; GUIZOT, *L'Histoire d'Angleterre, depuis les temps les plus reculés jusqu'à l'avènement de la reine Victoria, racontée à mes petits-enfants*, recueillie par Madame De Witt, née Guizot, Libr. Hachette, Paris, 1877-1878, 2 vols.; THOMAS ERSKINE MAY, *Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre, depuis l'avènement de George III, 1760-1860*, trad. et introd. par Cornelis de Witt, Michel Lévy Frères, Paris, 1865-1866, 2 vols.; E. BOUTMY, *Études de Droit Constitutionnel: France, Angleterre, États-Unis*, Libr. Pion, 2e. éd., Paris, 1888; WILLIAM SWINDLER, *Magna Carta: legend and legacy*, Bobbs-Merrill, (continua)

o período anglo-saxônico, a limitação do poder real pela autoridade dos seus conselhos — embriões do futuro parlamento.

Os mais graduados membros da nobreza e do clero, periodicamente convocados pelo monarca para opinar sobre os problemas do Estado, constituíam um tipo de assembléia, que já aparece perfeitamente delineada nos séculos IX e X, e que se chamava *Witenagemot*, ou “Conselho

(continuação da nota 22)

Indianapolis—Kansas City—New York, 1965; ROY PRICE, “Parliament”, art. in *Encyclopaedia Britannica*, Chicago—London, 1972-edition, 24 vols., vol. XVII, pp. 376-392; ORLANDO M. CARVALHO, *O Mecanismo do Governo Britânico*, Os Amigos do Livro, Belo Horizonte, 1943; LORD MACAULAY, *The History of England, from the accession of James the Second, new ed.*, Longmans-Green-Reader & Dyer, London, 1871, 2 vols.; LORD MACAULAY, *Histoire du Règne de Guillaume III, pour faire suite à l'Histoire de la Révolution de 1688*, trad. par Amédée Pichot, 2e. ed., Perrotin, Paris, 1861, 4 vols.; G. M. TREVELYAN, *Illustrated English Social History*, new ed., Pelican Books, London, 1964, 4 vols.; WINSTON CHURCHILL, *A History of the English-Speaking Peoples*, 24th. ed., Bantam Books, New York, 1963, 4 vols.; GEORGE TOWNSEND WARNER, *The Groundwork of British History*, new ed., Blackie & Son, London-Glasgow, 1942; ERNEST RHYS, *The Growth of Political Liberty: a source Book of English History* (antologia), Everyman's Library, J. M. Dent & Sons, London, 1942; ELIE HALEVY, *A History of the English People in 1815*, transl. by E. I. Watkin, Pelican Books, 1937, 3 vols.; HENRY THOMAS BUCKLE, *Historia da Civilização na Inglaterra*, trad. de Adolpho Melcherl, introd. de Pedro Lessa e Gomes Carneiro, Typ. da Casa Eclectica, São Paulo, 1900, 5 vols.; HILAIRE BELLOC, *Isabel de Inglaterra, filha de las circunstancias*, trad. de Miguel de Hernani, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1943; FRANCIS BACON, *The History of the Reign of King Henry VII*, pref. by James Spedding, in *The Works of Francis Bacon*, Faksmile-Neudruck der Ausgabe von James Spedding, R. Leslie Ellis & D. Denon Heath, London, 1857-1874, Fr. Frommann Verlag, Stuttgart-Badcanstatt, 1963, 14 vols., vol. VI, pp. 3-270; FRANCIS BACON, *In Felicem Memoriam Elizabethae Angliae Reginae* (latin and english texts), *Ibidem*, vol. VI, pp. 281-318; CHARLES EDWARD MALLET, *A History of the University of Oxford* (intimamente ligada à história política e social da Inglaterra), Barnes & Noble and Methuen, 2d. ed., New York-London, 1968, 3 vols.; GEORGE FOX, *Journal (1624-1675)*, introd. by Rufus Jones, pref. by William Penn, Everyman's Library, Dent & Sons, new ed., London, 1944; LUCY HUTCHINSON, *Memoirs of the Life of Colonel Hutchinson*, introd. by François Guizot, Everyman's Library, Dent & Sons, London, 1939 (abrangendo os acontecimentos políticos do século XVII); R. B. MOWAT, *England in the Eighteenth Century*, George Harrap & Co., 2d. ed., London, 1936; STEFAN ZWEIG, *Marie Stuart*, trad. par Alzir Hella, Bernard Grasset, Paris, 1962; ELIAS REGNAULT, *Histoire Criminelle du Gouvernement Anglais, depuis les premiers massacres de l'Irlande jusqu'à l'empoisonnement des Chinois*, Pagnerre Editeur, Paris, 1841 (obra sectária e polémica, escrita para exacerbar o conflito anglo-francês, mas cheia de dados informativos sobre a política interior e exterior do governo britânico); KARL MARX, *Lettres sur l'Angleterre (de 21 août 1852 à 18 mars 1853)*, in *Oeuvres Politiques*, trad. par J. Molitor, Alfred Costes édit., Paris, 1929, 4 vols., vol. II, pp. 5-272; CHARLES BUXTON, *Memoirs of Sir Thomas Fowell Buxton*, Everyman's Library, Dent & Sons, New ed., London, 1925 (sobre a política inglesa do começo do século XIX); RICHARD BAXTER, *Autobiography: abridgment of the "Reliquiae Baxterianae", or Mr. Richard Baxter's Narrative of the Most Memorable Passages of his Life and Times*, 1696, introd. & notes by Lloyd Thomas Everyman's Library, Dent & Sons, new ed., London, 1931; EDMUND BURKE, *Speeches and Letters on American Affairs*, introd. by Hugh Law, Everyman's Library, Dent & Sons, London, 1945; THOMAS PAINE, *Derechos del Hombre*, introd. de H. N. Brailsford, trad. de José Antonio Fernández de Castro y T. Muñoz Molina, Fondo de Cultura Económica, México, 1944 (resposta a Ed. Burke, na ruidosa polémica que com este travou sobre

(continua)

dos Sábios". Os historiadores modernos chamam-na, abreviadamente, *the Witan*, anglicanizando o termo saxônico (23). Consultiva em princípio, adquiriu lentamente, na prática, poderes extraordinários, como o de eleger e depor os reis anglo-saxões. Nada podiam estes fazer sem consultar a assembléa nacional, onde, segundo tudo indica, não somente os "homens sábios" tomavam parte, mas também figurava o povo — pelo menos o povo de algumas cidades privilegiadas, como a de Londres. O que fez dizer a Freeman que "nenhum outro povo desfrutou jamais de tão completa liberdade política como o povo inglês daqueles tempos

(continuação da nota 22)

os princípios democráticos da Revolução francesa, da Revolução norte-americana e o papel do Parlamento inglês): JOHN N. FIGGS, *El Derecho Divino de los Reyes, y tres ensayos adicionales*, trad. de Edmundo O'Gorman, Fondo de Cultura Económica, México, 1942 (ampla discussão do problema, especialmente na Inglaterra, através dos conflitos entre os reis e o parlamento); JOHN LOCKE, *Two Treatises on Civil Government*, preceded by Sir ROBERT FILMER's *Patriarcha*, or *The Natural Rights of Kings*, introd. by Henry Morley, George Routledge & Sons, 2d. ed., London, 1887 (reunidas num só volume as duas obras polémicas que exerceram enorme influência na política inglesa, a de Filmer, defendendo o absolutismo dos reis, e a de Locke, refutando-o e proclamando a soberania do povo e da sua representação no parlamento); GUSTAVE CONSTANT, *La Réforme en Angleterre: Henri VIII (1509-1547) et Edouard VI (1547-1553)*, préf. de Edouard Jordan, Libr. Académique Perrin & Editions Alsacia, Paris, 1930-1939, 2 vols. (história das lutas religiosas e da formação da Igreja Anglicana, de que participou ativamente o Parlamento inglês na época dos Tudors); J. TRÉAL, *Les Origines du Schisme Anglican (1509-1571)*, Libr. Victor Lecoffre, 2e. éd., Paris, 1908 (mesmo tema); JOSEPH LECLER, S. J., *Histoire de la Tolérance au Siècle de la Réforme*, Aubier (publ. de la Faculté de Théologie de Lyon-Fourvière), Paris, 1955, 2 vols. (idem); JOHN LOCKE, *Epistola de Tolerantia (A Letter on Toleration)*, latin text & engl. transl. by J. W. Gough, pref. by Raymond Klibansky, Clarendon Press, On the... Oxford, 1968 (idem); RICHARD HOOKER, *On the Laws of Ecclesiastical Policy* (abridged with only Books I-V, edited in 1992-97), introd. by Ronald Bayne, Everyman's Library, Dent & Sons, new ed., London, 1925, 2 vols. escrita em defesa dos princípios da Igreja Anglicana, tornou-se uma das cartilhas do liberalismo inglês, citada, juntamente com Locke, em todas as campanhas de defesa das prerrogativas do parlamento contra o despotismo real); FRANCIS PALGRAVE, *The Rise and Progress of the English Commonwealth: Anglo-Saxon Period*, new edited by his son R. H. Inglis Palgrave, University Press, Cambridge, 1921, 2 vols.

- (23) "Cette assemblée", escreve Guizot, referindo-se à grande assembléa nacional dos anglo-saxões, "s'appellait *Witenagemot*, ou assemblée des hommes sages. On voit, dans les monuments historiques, qu'elle était composée d'évêques, d'abbés, d'abbesses, de ducs et de comtes; mais on y trouve aussi ces mots, dont le vague a été l'occasion d'explications très diverses: "telle décision fut prise *coram proceribus aliorumque fidelium infinita multitudine*". (...) *Le Witenagemot* possédait en Angleterre un pouvoir que n'ont pas en général exercé sur le continent les assemblées correspondantes: il avait la surveillance du domaine royal. (...) Une des attributions les plus importantes du *Witenagemot* était la direction des affaires ecclésiastiques (...) L'inviolabilité des membres du *Witenagemot* était reconnue depuis le jour où ils partaient pour l'assemblée jusqu'à celui où ils étaient rentrés chez eux, pourvu qu'ils ne fussent pas des brigands notoires. En résumé, pour les anglo-saxons comme pour la plupart des peuples germaniques, l'assemblée générale était, dans la Germanie, la réunion de tous les hommes libres; après la conquête (a conquista normanda), ce ne fut plus que l'assemblée des propriétaires; et, à la fin de la monarchie, elle n'était plus fréquentée que par les propriétaires les plus considérables": GUIZOT, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif et*

(continua)

primitivos" (24). Além disso, os membros do *Witenagemot* gozavam do que hoje chamamos *imunidades parlamentares*: pois, durante todo o tempo que duravam as sessões do conselho, não podiam ser detidos, nem molestados, e ficavam sob a proteção real desde o momento em que saíam de casa até o do regresso. Sua maior prerrogativa residia, talvez, no direito de "eleger" e "depor" os reis da Inglaterra — e dela nunca abriram mão. Todos os que subiram ao trono, no período anglo-saxônico, receberam o título e a investidura pelo voto da assembléia nacional — desde o tempo heróico do grande rei Alfredo (871), até os dois últimos reis saxões, Eduardo o Confessor (1043) e Haroldo (1066), inclusive, nesse intervalo, o rei dinamarquês Canuto (1017), que o conselho se viu constrangido a entronizar, no auge da conquista das Ilhas Britânicas pelos vikings. Até o rei Guilherme o Conquistador, que se apossou do trono pela força, à frente dos normandos invasores (1066), teve que ser simbolicamente "eleito" pelo *Witenagemot*, a fim de ajustar-se aos costumes tradicionais do povo conquistado e legitimar o seu título.

Há exagero, sem dúvida, naquela afirmativa de Freeman. Pois não se pode julgar o procedimento liberal da gente rude daquela era primitiva pelo mesmo critério por que hoje avaliamos o preço da liberdade política. O que se não pode negar, todavia, é que os reis anglo-saxões eram figuras populares e estimadas, que governavam em contato permanente com o povo, auscultando-lhe os desejos e compartilhando dos seus problemas, reivindicações, padecimentos e alegrias. É lícito asseverar, por isso, que o prestígio daquele primitivo e rudimentar "parlamento", dentro das limitações próprias da época, viveu um ciclo de ascensão, desde o VII século, quando os conquistadores saxônicos lograram fundar na Inglaterra uma civilização estável, baseada na agricultura, até meados do século XI, quando se deu a invasão normanda.

## 7. Primeiro ciclo de recessão parlamentar

Os reis normandos eram poderosos e despóticos. Desde o começo tentaram governar pelo arbítrio pessoal e desvencilhar-se, pouco a pouco, de qualquer dependência da *curia regia*.

(continuação da nota 23)

*des Institutions Politiques de l'Europe. etc.*, ed. cit. no começo da nota nº 22, vol. I, pp. 69, 75, 76, 78. Em seu erudito estudo sobre a história da Inglaterra antes da conquista normanda, Francis Palgrave dedica um capítulo ao *Witena-Gemot*, onde reproduz o texto original latino (seguido de versão inglesa) das decisões de quatro desses conselhos, do começo do século IX, permitindo-nos ter idéia do estilo das reuniões, bem como dos seus participantes: FRANCIS PALGRAVE, *The Rise and Progress of the English Commonwealth: Anglo-Saxon Period*, ed. cit. no final da nota anterior, vol. II, pp. 732-737.

- (24) "... no people ever enjoyed more complete freedom than the English did in these early days. For the powers of the ancient Witenagemot surpassed beyond all measure the powers which our written law vests in a modern parliament. In some respects they surpassed the powers which our conventional Constitution vests in the House of Commons. The king could do absolutely nothing without the consent of his Wise Men. (...) The Witan chose the king and the Witan could depose him": EDWARD A. FREEMAN, *Norman Conquest*, citado por ERNEST RHYS, *The Growth of Political Liberty: a source book of English History*, Everyman's Library, Dent & Sons, London, 1941, p. 7.

Assim, durante os cento e cinqüenta anos que decorreram desde 1066, quando subiu ao trono Guilherme I, até 1215, penúltimo ano do tormentoso reinado de João sem Terra, podemos assinalar um período de recessão, em que os conselheiros da coroa foram cada vez menos consultados, algumas vezes nem sequer convocados (o que feria frontalmente as tradições seculares dos germanos), porque os monarcas agiam livremente e sem pelas, ciosos de suas prerrogativas e cada dia mais intransigentes na prática do absolutismo. Os três Poderes do Estado — Executivo, Legislativo e Judiciário — se concentraram nas mãos do rei. A taxaçoão dos impotos, que já havia sido antes, e voltaria a ser depois, atribuição exclusiva das assembléias populares, passou a ser feita arbitrariamente, para enriquecimento da casa real e custeio dos seus lazeres e desperdícios. Travou-se a luta entre a realeza normanda e o povo inglês, que envidava os maiores esforços para conservar, na medida do possível, suas antigas liberdades.

Henrique I, segundo sucessor de Guilherme o Conquistador, logo no primeiro ano de reinado (1101), teve que assinar uma carta de franquias, em que prometia aos barões e vassallos reprimir os abusos do poder real e lhes ouvir os conselhos. Fez o mesmo Henrique II, meio século depois (1154), reiterando as promessas do antecessor e jurando cumpri-las. Mas nem um nem outro mantiveram a palavra empenhada. As promessas eram feitas nas horas de crise, quando os senhores feudais ameaçavam rebelar-se pelas armas. Cessado o perigo e acalmados os ânimos, os monarcas recobravam a coragem e audácia e se desmandavam de novo.

O reinado de Ricardo Coração de Leão (1189-1199) foi menos tumultuado, porque o monarca passou a maior parte do tempo pelejando nas Cruzadas. Aproveitou-se de sua ausência a aristocracia feudal, para readquirir o prestígio perdido; e, com isso, acumulou reservas para poder enfrentar o despotismo real no período seguinte (1199-1216), em que foi o trono ocupado por João sem Terra.

## 8. O século XIII e a Magna Carta

Iniciado o século XIII, importantes mudanças haviam ocorrido na sociedade britânica. Desenvolveram-se a agricultura e o comércio, aumentou a riqueza da classe média, liderada pela burguesia, as cidades maiores, especialmente Londres, começaram a pesar mais na condução dos negócios. E quanto mais se desgarrava a realeza em atos de violência, mais crescia nos oprimidos o anseio de libertação. Os barões, agora, não estavam mais sozinhos, na luta contra o absolutismo: tinham a apoiá-los a classe média e a população das cidades. E foi com esse apoio, e também com o do clero, que, em 1215, eles pegaram em armas, se apoderaram de Londres, sob o olhar conivente dos habitantes, e impuseram ao rei João a primeira grande conquista do povo inglês: a Magna Carta. Embora a rebelião que a obteve tivesse liderança aristocrática — os poderosos senhores do regime feudal —, seus dispositivos procuraram



atender aos interesses de “todos os homens livres”. Com isso, os barões ingleses como que retribuíram o apoio que lhes haviam dado as outras camadas populares.

Além de vários preceitos concernentes ao direito civil, continha a Magna Carta importantes normas relativas aos direitos humanos e à liberdade política. Dizia, por exemplo, o art. 29 (arts. 39 e 40 do texto revisto e acrescentado em 1225): “Nenhum homem livre será detido, aprisionado ou despojado dos seus bens ou liberdades, ou posto fora da lei, exilado, ou prejudicado de qualquer outra maneira; nem Nós o perseguiremos, nem lhes poremos a mão, a não ser cumprindo julgamento legal, feito pelos seus pares ou pelas leis do país. E a ninguém será venalizado, negado ou protelado por Nós o direito, ou a justiça”. O art. 30 (art. 41 do texto de 1225) consagrava a liberdade do comércio: “Todos os mercadores, se não tiverem sido antes publicamente proibidos de fazê-lo, terão a salvaguarda e a segurança de poderem sair e entrar na Inglaterra, percorrê-la por água ou por terra, ou se estabelecerem nela, comprar ou vender sem o ônus de pesadas taxas, sujeitos apenas aos antigos e justos tributos, exceto em tempo de guerra etc...” (25)

Com a assinatura e o juramento dessa Carta — renovada e acrescentada dez anos depois (1225), durante a menoridade de Henrique III — teve início um novo período, que não foi propriamente de “ascensão” das assembléias populares, pois não houve continuidade nas suas conquistas; foi, sim, um agitado período de acessos e recessos a curto prazo, que se estendeu de 1215 a 1295 (quando se reuniu o primeiro “parlamento-modelo”, ao fim do reinado de Eduardo I), e ao longo do qual as disputas de prestígio e de poder entre o parlamento e o rei se desdobraram num ziguezague de altos e baixos, com a predominância alternativa de um ou de outro.

## 9. *Reação antiparlamentar da realeza*

A reação monárquica contra as liberalidades da Magna Carta principiou dois meses depois do seu juramento. O rei João organizou verdadeiro exército para combater os barões e obteve do papa Inocêncio III a anulação daquele documento e a excomunhão de todos os que haviam tomado parte na rebelião. Já lhe sorria a perspectiva de vitória, quando o surpreendeu a morte em outubro de 1216. Seu filho, Henrique III, subiu ao trono ainda menor, sob a regência do conde de Pembroke, que, poucos dias depois, em novembro de 1216, convocou uma assembléia de barões em Bristol, perante a qual o novo rei jurou cumprir fielmente todos os dispositivos da Magna Carta. Completou o juramento nove anos depois, quando precisou de dinheiro para financiar uma campanha militar na

(25) Vid.: WILLIAM F. SWINDLER, *Magna Carta: legend and legacy*, Bobbs-Merrill, Indianapolis-Kansas City-New York, 1955, pp. 316-317 e 321-322. Aconselhamos a leitura dessa obra, que, além de trazer os dois textos completos da Magna Carta, o de 1215 e o de 1225 (não no original latino, mas em versão inglesa), contém amplo e erudito estudo dos seus antecedentes e conseqüentes históricos, abrangendo largo período da evolução política da Inglaterra.

Sicília, e os barões lho negaram, em assembléia por ele convocada em fevereiro de 1225. Mas, repetindo a malícia e a perfídia de João sem Terra, rei e regente se prontificaram a renovar as promessas de liberdade de 1215, com o acréscimo de novas concessões, que passaram a integrar o texto definitivo da Magna Carta jurado naquele ano. Em troca desse gesto, os barões voltaram atrás e autorizaram, em conselho, as despesas pedidas.

Dois anos depois, todavia, principiou novo recesso. Atingindo a maioridade, Henrique III revogou todos os dispositivos das Cartas que havia jurado, alegando que as assinara *cum nec sui corporis nec sigilli aliquam potestatem habuerit*, isto é, quando ainda não estava na livre possessão do seu corpo, nem da chancela real. A onda de descontentamento e irritação, que se espalhou por todo o país, aumentou em 1237, quando o rei, já sem dinheiro, precisou convocar de novo a assembléia, para solicitar subsídios. Ante a recusa e as ameaças dos barões, reunidos em Westminster, voltou a utilizar o mesmo estratagema: fez nova confirmação das Cartas que revogara e, com isso, obteve o que pretendia.

O fato repetiu-se em 1255 e 1258, quando o conselho real já começa a aparecer nos documentos oficiais com o nome definitivo de *parlamentum*. Naquele último ano, o parlamento, francamente hostil ao monarca, aprovou as chamadas "Provisões de Oxford", que limitaram bastante as prerrogativas reais e submetem o rei à tutela de uma comissão parlamentar executiva, eleita pelos barões, a fim de lhe fiscalizar os atos e controlar as despesas.

Foi o estopim que deflagrou a guerra civil, liderada pelo conde de Leicester, Simon de Montfort (casado com a irmã do rei), que logrou vencer a batalha de Lewes em 1264, aprisionando o monarca e o príncipe herdeiro e obrigando o primeiro a renovar, mais uma vez, o juramento das cartas.

Nessa altura, a classe média já crescera muito mais em riqueza e prestígio social e político, passando a constituir elemento de força na sociedade britânica. A esta força aliou-se Montfort, que era mais popular junto aos habitantes das cidades do que junto aos barões seus pares. Praticamente senhor do país (continuava preso o rei), tomou a iniciativa de convocar, no começo de 1265, um parlamento que ficou célebre e, ao mesmo tempo, immortalizou-lhe o nome na história da Inglaterra, por ter sido o primeiro de que participaram *representantes dos condados e dos cidadãos das cidades* (dois cavaleiros e dois burgueses, respectivamente, de cada um), isto é, representantes do *povo* propriamente dito, ou das camadas populares que não possuíam nenhum título de nobreza, nem pertenciam à aristocracia eclesiástica. Formou-se, dessa maneira, o autêntico embrião da futura câmara popular, ou Câmara dos Comuns (26).

(26) Não foi por idealismo que Simon de Montfort fez jus à glória de que desfrutava na história do seu país, conquanto alguns historiadores lhe atribuam a íntima convicção de que "a lei devia estar acima do rei" — lema do partido reformista do seu tempo (veja-se, por exemplo, G. M. TREVELYAN, *História Política de Inglaterra*, trad. de Ramón Iglesia, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p.

(continua)

O precedente estava aberto; mas o resultado não foi imediato. Quatro meses depois, Simon de Montfort falecia em combate com o exército armado por Eduardo, filho do rei, que fugira da prisão. E veio novo recesso — anulando, por vários anos, aquela esplêndida conquista popular da instituição do parlamento. Em setembro do mesmo ano de 1265, Henrique III, já reempossado na plenitude das suas prerrogativas, convocou novo parlamento, composto *apenas* de prelados e barões. (Note-se que, até aqui, só temos visto parlamentos que se reúnem esporadicamente “quando convocados” por arbítrio real, sem qualquer continuidade de funcionamento.) E desse parlamento, o rei obteve tudo o que queria — inclusive a permissão para confiscar os bens de todos os rebeldes. Seguiram-se-lhe mais dois parlamentos, igualmente subservientes aos desejos reais (subserviência fácil de conseguir, porque nos *writs* ou cartas de convocação, o rei só chamava quem bem lhe aprazia), um em 1266, que anulou as “Provisões de Oxford”, outro em 1267 — em ambos os quais estiveram *ausentes* os representantes dos condados e das cidades. Em 1269, convoca o monarca outro parlamento, reunido em Mar-

(continuação da nota 26)

140). Em julgamento mais realista, Winston Churchill mostra-nos que — como tantas vezes tem ocorrido na história da humanidade — a grande contribuição de Montfort para o bem comum resultou de uma iniciativa de fins pessoais e egoísticos: reunir no parlamento homens dispostos a apoiá-lo e a legitimá-lo a vitória na guerra civil: “In January 1265 a Parliament met in London to which Simon summoned representatives both from the shires and from the towns. Its purpose was to give an appearance of legality to the revolutionary settlement, and this, under the guidance of the Montfort, it proceeded to do. Its importance lays however more in its character as a representative assembly than in its work. The constitutional significance which was once attached to it as the first representative Parliament in our history is somewhat discounted by modern opinion. The practical reason for summoning the strong popular element was the Montfort's desire to weight the Parliament with his own supporters; among the magnates only five earls and eighteen barons received writs of summons. Again he fell back upon the support of the country gentry and the burgesses against the hostility or indifference of the magnates. In this lay his message and his tactics. The Parliament dutifully approved of the Montfort's actions and accepted his settlement embodied in the Provisions”: WINSTON CHURCHILL, *A History of the English-Speaking Peoples*, 24th. ed., Bantam Books, New York, 1963, 4 vols., vol. I, pp. 205-206. Aliás, a presença de representantes do povo nos conselhos não era coisa inteiramente nova na Inglaterra. Havia precedentes, indicando-lhes a eventual participação, embora sem a amplitude e a força que lhes deu o parlamento de 1265, como observam dois modernos historiadores ingleses: “Both in Saxon and Norman institutions the common custom of using *representatives* has been already remarked. Representatives of hundreds and boroughs sat in the Shire courts; representatives from the townships gave evidence before the Domesday commissioners; and, older than these, the Councils of the Church had been attended by representatives from each diocese. In summoning representatives to his House of Commons, Simon was following a precedent already familiar to the nation and to the Church. Moreover, as had been seen, knights of the shire had attended Lanton's Council at St. Albans in 1213; and in 1254, 1261, and 1264, knights had been chosen by county to consider in the Great Council what aid they were willing to pay. But Simon went further. To his Parliament of 1265 he summoned not only two knights from each shire, but two citizens and two burgesses to represent certain cities and boroughs”: GEORGE TOWNSEND WARNER & C. H. K. MARTEN, *The Groundwork of British History*, 17th. ed., Blackie & Son, London-Glasgow, 1942, p. 115.

borough, no qual houve por bem permitir a presença de “alguns homens sábios”, colhidos nas camadas populares.

Sucedendo ao pai, em 1272, Eduardo I inaugura nova política, na maneira de conduzir as relações entre o parlamento e o rei. Nos primeiros vinte anos de reinado, pelo menos, mostrou-se um estadista hábil e bem intencionado, a quem o país ficou devendo grandes progressos na *common law*; e procurou seguir o lema dos antecessores anglo-saxões, que seria também o dos seus sucessores na moderna Inglaterra: *rex in parlamento*. Não o seguiu ortodoxamente, pois nem sempre teve o cuidado de convocar os representantes das cidades e dos condados, e muitas leis importantes (algumas das quais até hoje vigoram) se fizeram sem a votação destes; mas chamava sistematicamente os barões e o clero para se reunirem em conselho, e ouvia as petições dos representantes das outras camadas populares para atender-lhes aos reclamos, ainda que lhes prescindisse dos votos.

Mas o reinado prolongou-se por três décadas e meia (1272-1307); e, decorridas as duas primeiras, seu comportamento mudou. Avolumaram-se os problemas e as dificuldades da monarquia. Além das guerras com a Escócia, com o País de Gales e com a França, teve Eduardo que enfrentar a hostilidade do papa Bonifácio VIII, que levantou contra ele o clero inglês, proibindo que este continuasse a pagar ao rei os subsídios que habitualmente lhe eram devidos — ao que Eduardo reagiu, confiscando todos os bens da Igreja na Inglaterra. Entretanto, sem o apoio eclesiástico, que antes nunca lhe faltara, e carente de dinheiro para prosseguir nas guerras, resolveu apelar para o grosso da população, convocando-a para um grande parlamento, reunido em 1295 em Westminster, dentro de Londres, o qual passou a ser conhecido na história da Grã-Bretanha como o *parlamento-modelo*. Na verdade, serviu de modelo a todos os demais que foram posteriormente convocados.

A ele compareceram representantes de todas as camadas sociais, *eleitos* nos respectivos distritos: dois cavaleiros de cada condado, dois cidadãos de cada cidade, dois de cada vila, todos os bispos, arcebispos, grandes abades, um representante de cada catedral e um de cada diocese, além de sete condes e quarenta e um barões, representando a nobreza feudal (27). Assim, homens livres de todas as categorias tomaram assento juntos, no mesmo local, participaram dos mesmos debates, votaram as mesmas resoluções.

#### 10. Um acidentado ciclo de ascensão: “*rex in parlamento*”

Dalí por diante, começou realmente, para o parlamento inglês, um ciclo de “ascensão”; porque o fundo residual de todas as lutas, anteriores e posteriores, foi-se acumulando em grau suficiente para assegurar, no futuro, maior estabilidade à instituição. Passou a ser respeitado pelos reis, mesmo quando estes voltaram a combatê-lo nos séculos seguintes e outras vezes tentaram sufocá-lo, em novos períodos de recesso. Não foi,

(27) Vid.: Sir COURTENAY P. LEBERT, *El Parlamento: su historia, constitución y práctica*, trad. por Julio Calvo Alfaro, Editorial Labor, 2ª ed., Barcelona, 1930, p. 14.

por conseguinte, marcha evolutiva tranqüila e contínua. Cada prerrogativa ou atribuição nova, ganha pelo parlamento, importava em outras tantas lutas com a realeza, e, depois, com a própria aristocracia que, na Idade Média feudal, tinha sido o seu mais poderoso sustentáculo. O ritmo descontínuo de altos e baixos, que testemunhamos na história de todas as instituições sociais e políticas, continuou acompanhando a evolução dos parlamentos, até os nossos dias.

Após a grande vitória do parlamento-modelo de 1295, as primeiras "tentativas de recesso" (se nos for lícito falar assim, pois a imediata e enérgica reação parlamentar fê-las abortar, durante seis anos consecutivos) ocorreram no último decênio do próprio reinado de Eduardo I, que, premido pelas circunstâncias e adversidades, deixara de ser aquele monarca cioso de só decidir *in parlamento*, como o fora nos dois primeiros decênios. O povo inglês não aprovava inteiramente as guerras em que o monarca se empenhara, sobretudo as campanhas na França e nos Países Baixos. Os recursos financeiros, que os parlamentos lhe deram, não foram suficientes. Por isso decidiu o rei tomá-los à força e à revelia do assentimento popular: mandou confiscar e vender em seu proveito todo o carregamento de lã e de peles que se encontrava nos portos para exportação<sup>(28)</sup>. E embarcou para a Bélgica, deixando no país um rastro de revolta e indignação, que recaiu sobre o filho Eduardo, regente em sua ausência.

Novo e agitado parlamento, reunido em Londres em 1297, obrigou-o a recuar e sustar os abusos cometidos, e a fazer solene confirmação da Magna Carta, cujos dispositivos tão rudemente violara. O manuscrito, redigido em francês, foi-lhe enviado para assinar e jurar em Gand, na Bélgica, onde se achava<sup>(29)</sup>. Mas, regressando à Inglaterra, viu-se assediado novamente pelos barões, que lhe exigiram fosse o juramento confirmado em pessoa e em território inglês. Ele tergiversou, protelou, porém acabou atendendo-os. Fê-lo, todavia, juntando à confirmação uma capciosa ressalva final: *salvo jure coronae nostrae*. Lida publicamente na igreja de São Paulo, provocou protestos e revolta em todo o país. Reorganizaram-se os barões, para pegar em armas. A resistência real foi vencida, por fim, e teve que submeter-se o rei, em 1300, à vontade do parlamento e jurar nova e explícita confirmação das cartas de liberdades.

---

(28) Eduardo I foi o fundador da indústria lanífera inglesa e um grande protetor do comércio, para cujo desenvolvimento pediu recursos financeiros aos bancos da Itália. Foi também um grande construtor de cidades. E foi no seu tempo que o povo anglo-saxão e a aristocracia normanda se fundiram definitivamente, na união nacional inglesa contra a Escócia, a Irlanda e o País de Gales. Vid.: FRIEDRICH HEER, *L'Univers du Moyen Age*, trad. de Maurice de Gandillac, Fayard, Paris, 1970, pp. 367-368.

(29) A carta de liberdades elaborada pelo parlamento de 1297 — redigida em francês, e não em latim, como era habitual — se acha reproduzida numa das já citadas obras de Guizot, que a considera "a mais explícita de quantas se lavraram a favor das liberdades públicas": GUIZOT, *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif et des Institutions Politiques de l'Europe etc.*, ed. cit. no final da nota nº 8, vol. II, pp. 121-122.

Mas a luta continuou, entre a realeza e o povo. Em fins de 1304, repetiu Eduardo o estratagema do avô João, pedindo ao papa Clemente IV que o relevasse de todos os juramentos feitos — o que lhe foi de bom grado concedido. Mas não surtiu efeito, porque os tempos eram outros: nem a bula papal foi cumprida, nem o parlamento se submeteu, desta vez, à prepotência do rei <sup>(30)</sup>.

- (30) Comentando a reação intempestiva de Eduardo I e o fracasso da intervenção papal a seu favor, diz Swindler: "Edward I, like John eighty-five years before, could accept some of the Articles in good part, but others only in bad. Like John, he would protest to the Pope that his oath to support them was obtained under duress. But times had changed; the demands of 1300, at the beginning of another century, were made in the context of a substantial, permanent structure of government, undergirded by legislation for which the King himself had been the architect in the great adventure of his early reign. The Articles on the Charters were based fundamentally upon the accepted fact that the charters themselves were an integral part of that structure; the time had passed when the king by unilateral action could recall his approval once given. The essential elements in that particular device, the English common law, had been joined together in the years between the first Richard and the first Edward, the three centuries to follow would anneal and strengthen the device": WILLIAM F. SWINDLER, *Magna Carta, legend and legacy*, ed. cit. na nota nº 25, p. 135. Em obra mais popular, dá-nos Guizot uma fiel e, ao mesmo tempo, dramática narrativa desses sucessos, que envolveram os parlamentos de 1297 e de 1300, e que resultaram na capitulação de Eduardo I ante as exigências da assembléa popular. Antes de embarcar para a Bélgica, ele havia convocado um parlamento, para justificar-se das violências que cometera contra o comércio e os direitos dos cidadãos: "Le roi", escreve Guizot, "était fort embarrassé. Il convoque à Londres une assemblée populaire, ayant pris soin d'abord de se réconcilier avec l'archevêque de Cantorbéry, Winchelsea, qui avait été à la tête de la résistance du clergé et s'était vu privé de tous ses revenus; puis, accompagné du prélat, du comte de Warwick et du prince Édouard, le roi s'adressa directement au peuple, assurant que rien ne lui était plus douloureux que d'imposer de lourds fardeaux à ses sujets bien-aimés, mais qu'il y avait été obligé pour les défendre contre les Écossais, les Gallois et les Français. 'Je vais maintenant m'exposer pour vous aux périls de la guerre, dit-il. Si je reviens en vie, je vous paierai de tout; si je meure, voilà mon fils, placez-le sur le trône, et sa reconnaissance vous récompensera de votre fidélité'. Le roi pleurait, tous les assistants étaient émus; le prince Édouard fut déclaré régent au milieu des applaudissements, l'archevêque de Cantorbéry fut désigné pour son conseil, et le roi prit le chemin de la côte. (...) D'autres embarras attendaient Édouard en Angleterre; il avait convoqué le Parlement à Westminster pour le mois de mars 1299; les barons réclamaient l'accomplissement de ses promesses et la ratification des libertés nouvelles ajoutées par eux à la Grande Charte. Le roi retardait toujours, niant la validité d'une confirmation fait en pays étranger; il éprouvait, disait-il, du déplaisir à se voir ainsi pressé d'accorder une faveur qui ne lui agréait point. Les barons insistaient; le roi quitta Londres presque en secret, et se rendit à la campagne, sous prétexte d'indisposition; les seigneurs le suivirent, renouvelant leurs instances. Enfin le roi, lassé, envoya au Parlement la ratification demandée; mais, avec une mauvaise foi puérile, il avait ajouté aux concessions si péniblement extorquées cette petite phrase: 'Sauf l'honneur de la couronne'. Les barons indignés quittèrent Londres à leur tour, mais pour préparer leur résistance. Le roi comptait encore sur le peuple de la Cité; il ordonna aux shériffs de faire lire les Chartes à la croix de Saint-Paul; une foule immense était assemblée, convrant d'applaudissements chacun des articles qui assuraient des garanties aux droits de la nation; mais lorsque le lecteur en vint à la phrase: 'Sauf les droits de la couronne', sa voix fut étouffée sous les sifflets, les hurlements et les menaces. Édouard avait trop d'esprit et de bon sens pour résister à la volonté si clairement exprimée

(continua)

Durante mais de século e meio, desde a morte de Eduardo I até o advento dos Tudor (1307-1485), o parlamento evoluiu lentamente, adquirindo novas atribuições, aparecendo com maior ou menor prestígio, conforme fosse menor ou maior o prestígio adverso do rei, mas sem que houvesse lutas violentas, ou abertamente declaradas, entre os dois poderes.

#### 11. *Início do bicameralismo. Novos conflitos*

Foi no reinado de Eduardo III (segunda metade do século XIV) que o parlamento se tornou bicameral. Até então, reuniam-se todos na mesma sala. Nobres e clérigos ocupavam as fileiras da frente, enquanto os "comuns" (isto é, todos os que não tinham título de nobreza, nem pertenciam ao clero) se enfileiravam na retaguarda, só lhes sendo facultado falar quando interpelados. Recorriam então ao processo atualmente utilizado pelos jurados nos nossos tribunais do júri: reuniam-se separadamente, antes das sessões do parlamento, para decidirem entre si as atitudes que deveriam tomar; e elegiam um *speaker*, que se encarregava de falar por eles e transmitir-lhes os votos ao plenário da assembléia. Foi no parlamento de 1343 que pela primeira vez se agruparam em locais distintos — a nobreza e o clero numa sala, formando a Câmara dos Lordes, e os "comuns" em outra, constituindo a câmara baixa ou popular, isto é, a Câmara dos Comuns.

Foi também no reinado de Eduardo III (que durou meio século, 1327-1377) que o parlamento começou a adquirir atribuições *legislativas*. Até então, seus membros só se dirigiam ao rei através de "petições", isto é, faziam pedidos e expunham reivindicações, que só se convertiam em leis se a autoridade real as aprovasse e as transformasse em editos ou ordenações. Agora, porém, os parlamentares defendiam o direito de converter tais petições em autênticas proposições, ou "projetos", aos quais a própria câmara se encarregaria de dar forma definitiva e de submeter

(continuação da nota 30)

de son peuple; il convoqua un nouveau parlement, ratifia solennellement tous les concessions, sans parler des droits de la couronne, et nomma une commission de trois évêques, de trois comtes et de trois barons chargés de compléter la délimitation des forêts royales, qui avaient été jusqu'alors sujettes à empiéter sur les biens des particuliers; les chartes de forêts furent ratifiées en l'an 1300. (...) Parmi les souverains qui avaient gouverné l'Angleterre, bien peu avaient exercé le pouvoir d'une main plus ferme qu'Edouard Ier, bien peu de règnes virent cependant se fonder plus de libertés; en vain, en 1304, lorsque le roi avait cru la conquête de l'Ecosse assurée, il avait espéré se délivrer du joug que lui avait imposé son peuple; en vain il avait obtenu du pape une bulle du 4 janvier 1305 que le relevait de ses serments et annulait les chartes qu'il avait jurées, défendant, sous peine d'excommunication, d'en réclamer l'exécution... (...) Les libertés conquises par les barons avaient maintenant une garantie durable; les grands seigneurs n'étaient pas obligés de recourir sans cesse à leurs épées, les Parlements étaient fondés"; GUIZOT, *L'Histoire d'Angleterre, depuis les temps les plus reculés jusqu'à l'avènement de la reine Victoria, racontée à mes petits-enfants*, recueilli par Madame De Witt, née Guizot, Hachette, Paris, 1877-1878, 2 vols., vol. 1, pp. 209, 210, 214-215, 222.

à autoridade do rei como proposta dela mesma, na qualidade de órgão coletivo. Eduardo III concordou com essa reivindicação e oficializou-a por uma ordenação real — tal era a força política que já havia adquirido o parlamento do seu tempo <sup>(31)</sup>.

Meio século depois, as duas Câmaras inglesas seriam chamadas a dar legalidade constitucional à deposição de um rei — Ricardo II, vencido em combate, em 1399, pelo futuro rei Henrique IV, após vinte e dois anos de um reinado cheio de arbitrariedades e contradições.

Durante os séculos XIV e XV, enfrentou a Inglaterra dois períodos devastadores de guerras: a guerra dos cem anos com a França, e as guerras das Rosas entre facções da própria aristocracia britânica. Elas exigiram enormes despesas, e o parlamento precisou ser chamado com bastante frequência para autorizá-las, já que a tradição secular lhe dera essa privativa atribuição. Ao mesmo tempo, contribuíram para reforçar o prestígio da Câmara dos Comuns, em detrimento do da Câmara dos Lordes, não só porque a riqueza do país estava cada vez mais concentrada nas mãos da burguesia das cidades e dos proprietários de terras, mas também porque a aristocracia se desgastava e se desmoralizava, especialmente com as guerras das Rosas, que eram disputas entre famílias, que mutuamente se hostilizavam em busca de predomínio econômico e político, inclusive na cobiça do trono. Assim, embora a convocação do parlamento ainda fosse da competência do rei, que o fazia quando queria, e as reuniões parlamentares durassem pouco tempo, sem continuidade, o fato é que os soberanos ingleses, em contato com o povo cada dia mais amadurecido na sua longa e tormentosa experiência política, se sentiam agora mais pressionados do que nunca a submeter suas decisões à aprovação do parlamento.

Mesmo assim, porém, o descontínuo ritmo de altos e baixos prosseguiu inexorável. No reinado de Henrique IV (1399-1413), por exemplo, o prestígio do parlamento cresceu tanto que, além da incumbência de autorizar impostos e taxas e de contribuir para a legislação, passou a controlar diretamente as despesas públicas e as finanças da casa real e das repartições do governo, exigindo que os altos dignatários da adminis-

---

(31) "The concessions made by Edward III to the Commons", escreve Churchill, "mark a decisive stage. He consented that all aids should be granted only in Parliament. He accepted the formal drafts of the Commons' collective petitions as the preliminary bases for future statutes, and by the time of his death it was recognised that the Commons had assumed a leading part in the granting of taxes and the presentations of petitions. Naturally the Commons stood awe of the Crown. There was no long tradition of authority behind them. The assertions of royal prerogative in the days of Edward I still echoed in their minds, and there was no suggestion that either they or Parliament as a whole had any right of control or interference in matters of administration and government. They were summoned to endorse political settlements reached often by violence, to vote money and to voice grievances. But the permanent acceptance of Parliament as an essential part of the machinery of government and of the Commons as its vital foundation is the lasting work of the fourteenth century": WINSTON CHURCHILL, *A History of the English-Speaking Peoples*, ed. cit. na nota nº 26, vol. I, p. 263.



tração e da corte lhe prestassem contas <sup>(32)</sup>. Entretanto, meio século depois, no reinado de Eduardo IV (1461-1483), a prepotência real criou energias novas e o parlamento, quase que posto em recesso, era muito raramente consultado: o monarca desprezava-lhe a colaboração e rejeitava-lhe a tutela legal e política, já que o seu lema, francamente declarado, era *to live of his own*, isto é, fazer um governo pessoal e despótico <sup>(33)</sup>.

## 12. *Prestígio do parlamento na época dos Tudor. Imunidades parlamentares*

A derrota de Ricardo III, na batalha de Bosworth Field, por Henrique Tudor, em 1485, inaugura no trono inglês, com Henrique VII, a nova dinastia dos Tudor, que elevaria o país à categoria das grandes potências mundiais, acelerando, ao mesmo tempo, o seu desenvolvimento econômico e militar, com o aumento da riqueza interna e o início da expansão colonial ultramarina. No tocante às liberdades públicas, inaugurou-se uma política de harmonia e colaboração mútua entre o rei e o parlamento.

Os monarcas Tudor eram enérgicos e autoritários, ciosos das suas prerrogativas e persistentes nos seus propósitos. Mas também tinham grande visão e habilidade políticas, para saber “usar” as forças sociais de que precisavam e orientá-las inteligentemente na direção dos seus desejos, sem violentá-las. Enfrentando a secular disputa de prestígio e de força entre o parlamento e o rei, ao invés de continuarem a tática dos antecessores, que consistia em pôr o parlamento em recesso — ou tentar fazê-lo — sempre que queriam revigorar as prerrogativas reais, os Tudor (especialmente Henrique VIII) procuraram conciliar as duas coisas, reforçando e prestigiando a autoridade do parlamento, mas, ao mesmo tempo, tornando-o dócil, cooperativo e bem amoldado aos propósitos e aspirações do rei.

Por isso, nunca fora antes tão grande a força do parlamento, nem tão altamente dignificado o prestígio dos seus membros, como nessa época. Grandes reformas, na legislação, na Constituição, na vida social e na religião da Inglaterra, se operaram no reinado de Henrique VIII (1509-1547); e todas foram feitas por atos do parlamento, onde o soberano tinha sempre maioria absoluta (ainda que, de uma ou de outra feita, o parlamento o contrariasse em algumas pequenas resoluções). Quando, em 1543, Henrique VIII confirmou, em caráter definitivo, o importante privilégio das *imunidades parlamentares*, dirigiu-se aos lordes e aos comuns, lembrando-lhes que a perfeita harmonia de poderes, entre o rei e o parlamento, era o ponto alto do seu reinado, e jamais tivera precedente na história da nação: “Nossos juizes nos informam”, disse-lhes o rei, “que em nenhuma outra época estivemos tão altos, em Nosso real estado, como nesta era do parlamento, quando Nós, como cabeça, e vós,

(32) Vid.: WINSTON CHURCHILL, *op. cit.*, vol. I, p. 287.

(33) Vid.: WINSTON CHURCHILL, *op. cit.*, vol. I, p. 348.

como membros, estamos unidos e coesos num só corpo político" (34). E o *Reformation Parliament*, o grande parlamento das reformas de Henrique VIII, durou sete anos — tempo recorde na história dos parlamentos ingleses daquela época.

A rainha Isabel, embora não fosse tão afeiçoada ao parlamento como o pai, procurou manter-lhe o desenvolvimento e o prestígio, durante o seu longo reinado (1558-1603). Precisou dele, inclusive, para sustentar a política de expansão ultramarina e a luta contra a Igreja de Roma, pois coube-lhe a custosa missão de consolidar a rutura com o papado e a independência da Igreja Anglicana, iniciadas por Henrique VIII.

Só se conhece uma dissidência mais séria entre ela e o parlamento no antepenúltimo ano do seu governo (1601), quando queixas foram levadas à Câmara dos Comuns contra a cobrança de algumas taxas consideradas abusivas, que aumentavam as rendas da coroa onerando pesadamente os cidadãos. Irritado, o parlamento exigiu providências, levando a rainha a convocá-lo amistosamente à sua câmara real para justificar-se, ao mesmo tempo que abolia algumas das taxas incriminadas e mandava apurar a legitimidade das outras. Contornava, assim, com feminina habilidade, a crise política, frisando que devia boa parte da glória do seu reinado ao apoio que sempre achara no amor dos súditos (35).

### 13. *Novo recesso: o despotismo dos Stuart*

Quem supuser que, com essa espetacular ascensão em prestígio e força, durante a dinastia dos Tudor, tenha o parlamento firmado sua estabilidade e criado meios permanentes de resistência a futuros recessos, estará laborando em grande equívoco. Com a elevação dos Stuart ao trono inglês, recomeçaram as lutas de antigamente, com violência nunca antes alcançada (36). E apenas duas décadas e meia haviam decorrido da morte de Isabel, quando o parlamento foi arbitrariamente dissolvido e fechado por Carlos I (1629), que lhe cassou as prerrogativas e lhe silenciou a voz por mais de dez anos (até 1640), reinaugurando um poder pessoal e absolutista que mais se aproximava das monarquias despóticas da Europa continental que das tradições inglesas.

(34) Vid.: G. M. TREVELYAN, *Historia Política de Inglaterra*, ed. cit. no começo da nota nº 28, p. 212.

(35) Textualmente: "Though God hath raised me high", disse a rainha aos parlamentares presentes, "yet this I account the glory of my crown, that I have reigned with your loves": WINSTON CHURCHILL, *op. cit.*, vol. II, p. 111.

(36) "Parliament was becoming a solid affair", diz Churchill, referindo-se à centenária dinastia dos Tudor, "based on a working harmony between Sovereign, Lords and Commons, and the tradition of English monarchical government had been restored and gloriously enhanced. But these achievements carried no guarantee of their perpetuation. The monarchy could only govern in it was popular. The Crown was now to pass to an alien Scottish line, hostile in political instincts to the class which administered England. The good understanding with Parliament came to a fretful close. The new kings soon clashed the forces of a growing nation and out of this conflict came the civil war, the Republican interlude, the Restoration and the Revolution settlement" (os grifos são nossos): WINSTON CHURCHILL, *op. cit.*, vol. II, p. 111.

O quase meio século seguinte foi de grande agitação e turbulência, em que passou a Grã-Bretanha por sucessivas vicissitudes: guerras civis, proclamação da república, execução de reis e de estadistas, finalmente a revolução de 1688. Durante o recesso do parlamento, Carlos I governou sozinho, criando novos impostos e taxas a favor da coroa, aprisionando quem quer que se negasse a pagá-los. No ano anterior à dissolução (1628), o parlamento havia redigido uma *Petition of Right*, reclamando contra os abusos da autoridade e reafirmando os direitos e liberdades dos cidadãos; e o rei a tinha assinado, após grande relutância, a fim de que o parlamento lhe concedesse os recursos financeiros de que precisava; uma vez na posse do dinheiro, todavia, começou a violá-la ostensivamente (era o velho truque dos antecessores, desde João sem Terra) <sup>(37)</sup>.

Estava criado o impasse; e a convivência dos dois poderes se tornara insustentável. Só havia uma saída: a anulação de um pelo outro. Isto aconteceu em duas etapas sucessivas e contraditórias. Primeiro venceu o rei, silenciando o parlamento (1629). Dezesete anos depois (1646), venceu o parlamento, que depôs o rei. Completou-se a vitória do parlamento exatamente no ano em que se comemoraria o vigésimo aniversário da sua dissolução e derrota (1649), quando, com o apoio do exército, foi o rei condenado à morte e executado em Londres.

#### 14. *A guerra civil e os desmandos do "Longo Parlamento" de 1640*

De fato, após onze anos de recesso parlamentar, Carlos I não resistia à enorme pressão da opinião pública; e o parlamento fora afinal convocado de novo em 1640. Mas, apesar da seleção que os monarcas costumavam fazer nos *writs*, ou cartas de convocação, o rei, desta feita, não encontrou adeptos em quantidade suficiente para formar maioria. E o primeiro gesto do parlamento renascido foi o de revoltar-se abertamente contra o rei, desencadeando, em 1642, a guerra civil. Tinham-se acumulado os impulsos de revolta e os anseios de liberdade do povo inglês, sujeito, por mais de dez anos, a um governo de opressão. E a nova assembléia, batizada mais tarde com o nome de *Long Parliament*, por causa do longo tempo em que permaneceu reunida, recebeu apoio maciço da opinião pública para combater o absolutismo real e começou a decretar subsídios, não mais para enriquecimento da coroa, mas para a preparação de um exército, por ela própria organizado e financiado, com o fito de destronar o rei.

Carlos I, à frente das tropas que ainda lhe eram fiéis, refugiou-se na Escócia, terra natal dos Stuart, de onde passou a comandar as operações de resistência. A guerra, na primeira fase, durou quatro anos e terminou

(37) "The third Parliament lost no time in trying to check what was held to be an abuse of the King's power, and drew up the *Petition of Right*. The first article declared that loans and taxes without consent of Parliament were illegal, and the second that all arbitrary imprisonment without cause shown was illegal. The third article of this petition forbade the billeting of soldiers in private houses; and the fourth, the exercise, in time of peace, of martial law, which too often had meant no law at all. The king, after trying every means of evasion, finally gave his consent to this petition; and, though he violate every one of its articles, the *Petition* stands as a great landmark in the struggle": GEORGE TOWNSEND WARNER & C. H. K. MARTEN, *The Groundwork of British History*, ed. cit. no final da nota nº 26, p. 359.

em 1646, com a capitulação do monarca em Oxford e a vitória do parlamento. No ano seguinte, os próprios escoceses o entregaram ao parlamento, que o aprisionou e declarou a vacância do trono.

Nesse ínterim destacara-se, no comando das tropas do parlamento, a figura de Oliver Cromwell, que aliava a argúcia e habilidade políticas à bravura militar. Tudo fazia supor que nova era de paz e liberdade adviria desse incontestável triunfo das forças populares. Mais uma vez, porém, era engano. A natureza humana é presa fácil das paixões e freqüentemente se deixa embriagar com as seduções do poder. Não é raro que os oprimidos de ontem, quando recuperam a liberdade, queiram sempre "mais poder" e se desmandem em violências, talvez deleitando-se com ir à forra contra os opressores. Já lembramos, em artigo anteriormente publicado nesta revista<sup>(88)</sup>, que o esmagamento dos direitos humanos e das liberdades públicas não resulta apenas dos "abusos de poder" dos governantes, mas também, e com igual freqüência, dos "abusos de liberdade" dos governados. Foi o que aconteceu com o Longo Parlamento. Na ebriedade da vitória, seus membros se convenceram de que eram agora os donos da Inglaterra. O despotismo, a intolerância, tão condenados quando enfeixados nas mãos de Carlos I, passaram a influenciar as decisões parlamentares. Dominado pelos puritanos, que não suportavam as inclinações católicas dos Stuart, o parlamento desencadeou a perseguição religiosa, especialmente contra os adeptos da Igreja Anglicana, que era a grande herança espiritual dos Tudor.

Mas não parou aí. Certo de que tinha o exército sob o seu jugo, porque o comandara e financiara durante a guerra civil, resolveu licenciar as tropas sem lhes pagar os soldos atrasados; recusou-se, inclusive, a atender aos justos reclamos dos oficiais e soldados, que pediam indenização e amparo para as famílias dos que haviam sido mortos ou mutilados em campanha. Durante mais de um ano, travou-se a luta surda, não mais entre o parlamento e a realza, mas entre o parlamento e o exército. Foi quando Cromwell e os outros generais da liderança militar incumbiram o coronel Pride de "expurgar" o parlamento, cassando os mandatos e aprisionando a maioria dos seus membros, que eram quase quinhentos, somados os das duas Câmaras, e conservando apenas os que se mostraram favoráveis à causa do exército. No parlamento expurgado só restaram noventa e poucos membros, que receberam o nome pejorativo de *Rump Parliament*, ou Parlamento-da-Rabadela.

Mas as posições já se tinham firmado; e eclodiu, em 1648, a segunda guerra civil, na qual a vitória do exército foi completa. Extinguiu-se a Câmara dos Lordes, ficando o parlamento reduzido à Câmara dos Comuns. E com a execução de Carlos I em 1649, aboliu-se a monarquia e proclamou-se a república.

#### 15. *A ditadura militar e o fechamento da Câmara dos Comuns*

Mas o que se constituiu, na verdade, foi apenas uma ditadura militar, que durou dez anos (1649-1659), sob a liderança de Oliver Cromwell,

(88) Veja-se a tese que desenvolvemos a esse respeito no § 2º, "Usos e abusos da liberdade", do artigo publicado no nº 79 desta revista e já citado na nota nº 2, retro.

em seguida proclamado, pelo parlamento e pelos militares, "Lorde Protetor da Inglaterra".

Nesse interregno, sofreu o parlamento novas humilhações. O *Rump Parliament*, organizado na base do favoritismo e da subserviência à "ditadura republicana", desmoralizou-se ante a opinião pública e acabou desagradando aos próprios militares que o apoiavam. Decepcionado com o crescente "orgulho, ambição e egoísmo" dos seus membros, Cromwell compareceu pessoalmente a uma das sessões, em abril de 1653, e, levantando-se de repente, interrompeu-a com palavras ásperas de censura e desprezo, expulsando da sala todos os parlamentares presentes. Para isto se valeu da tropa de mosqueteiros, que já havia cercado o edifício e lhe aguardava as ordens (episódio que lembra pitorescamente o que aconteceria várias vezes depois, nos imaturos países da América Latina...). Na manhã seguinte, havia um cartaz à porta, com os dizeres: "Aluga-se esta casa, vazia" (39).

A ditadura republicano-militar de Oliver Cromwell só acabou com a morte deste — às vésperas da qual já cogitavam os generais de restaurar a monarquia, pondo-lhe a coroa na cabeça; tanto assim que lhe aceitaram o filho Ricardo como novo *Lord Protector*, título que só conservou alguns meses, pois não tinha capacidade nem força para usá-lo.

Apesar de suas aventuras e postura revolucionária, Oliver era um autêntico puritano e um convicto constitucionalista. Voltou, mais de uma vez, a convocar o parlamento, durante o governo discricionário; todavia, para não trair a causa da revolução, teve o cuidado de "escolher" os novos parlamentares no meio dos seus adeptos, e reservou para si os mesmos poderes que tinham os reis de vetar as resoluções do parlamento, convocá-lo e dissolvê-lo quando bem lhe aprouvesse.

Logo após a morte do pai, Ricardo Cromwell convocou outro parlamento em fins de 1658, com o qual se desavieram os militares; viu-se obrigado a dissolvê-lo, e, não logrando vencer a crise, renunciou. Tomaram então os generais a iniciativa de convocar outra vez os mesmos parlamentares que haviam composto o *Rump Parliament*, os quais, talvez envaidecidos com a reconvocação e julgando-se, por isso, mais importantes do que eram, decidiram sobrepor-se ao exército e submeter o próprio comando-em-chefe das forças armadas à tutela parlamentar. As conseqüências não se fizeram esperar: o exército cercou mais uma vez o edifício da Câmara, impedindo a entrada dos parlamentares e fechando-lhes a porta (1659).

#### 16. *Reação dos militares conservadores: novas eleições e restauração da monarquia*

Estava agora a Inglaterra sem governo, beirando o caos. Foi quando a ala conservadora do exército, chefiada pelo General Monck, comandante das forças sediadas na Escócia, revoltada contra o que este chamou

(39) Veja-se a narrativa desse conhecido episódio in WINSTON CHURCHILL, *op. cit.*, vol. II, p. 233.

“a intolerável escravidão do governo da espada” (the intolerable slavery of sword government) (40), marchou contra Londres, em rápida e audaciosa arremetida, e dominou sem resistência a situação militar e política do país.

Sua primeira providência foi chamar os membros do Longo Parlamento, inclusive os que haviam sido expurgados pelo coronel Pride, e encarregá-los de preparar novas eleições, para a formação de novo parlamento. Restabeleceu-se a Câmara dos Lordes, restaurou-se a monarquia, na pessoa de Carlos II, filho do rei deposto. Este ocorreu logo à convocação e recebeu a coroa em 1660.

No ano seguinte, foi eleito o Grande Parlamento, também chamado o *Cavalier Parliament*, que, pela primeira vez na história da Grã-Bretanha, durou quase duas décadas, de 1661 a 1679. Tomou esse parlamento grandes resoluções legislativas, entre elas a lei do *habeas corpus*, que consolidou as liberdades inglesas, já alicerçadas na Magna Carta e na *Petition of Right*. Foi nesse período que se formaram os dois grandes partidos políticos que, nos séculos seguintes, se alternariam constantemente na liderança política do parlamento inglês: os *whigs*, liberais, e os *tories*, conservadores.

Se o Longo Parlamento de 1640, dominado pelos puritanos, se notabilizara pela hostilidade à Igreja Anglicana e preparara terreno para a ditadura puritana de Oliver Cromwell, o Grande Parlamento de 1661 sobressaiu exatamente pela atitude contrária: foi um fanático defensor da independência da Igreja da Inglaterra e um intolerante e violento inimigo, não só dos puritanos responsáveis pela malograda aventura republicana, mas também dos católicos romanos que obedeciam às ordens do Papa e que tinham como principal baluarte, dentro do país, a própria dinastia reinante, isto é, os Stuart. É fácil imaginar, por conseguinte, que essa nova fase da vida parlamentar não poderia ser tranqüila.

Se os sucessos de 1660, na opinião dos historiadores ingleses, determinaram não apenas a restauração da monarquia, mas também a restauração do parlamento, o secular conflito entre este e a realza se convertera, agora, num outro conflito, entre as duas causas que uma e outro representavam, isto é, entre a Igreja Anglicana, defendida pelo parlamento, e o catolicismo romano, abraçado pelos Stuart.

### 17. Outros recessos do parlamento

O novo parlamento precisou equilibrar-se entre duas tendências aparentemente contraditórias: de um lado, mostrou-se mais realista que o rei, na defesa das prerrogativas da coroa; de outro, conduziu-se, em relação aos puritanos, e sobretudo em relação aos católicos romanos da Inglaterra, com uma intolerância e uma crueldade repressiva que foram muito além do que o bom senso poderia admitir. O rei por natureza tolerante e amante dos prazeres mundanos, levava vida livre e descon-

(40) Vid.: GEORGE TOWNSEND WARNER & C. H. K. MARTEN, *The Groundwork of British History*, ed. cit. no final da nota nº 26, p. 395.

traída, pouco lhe importando o que dele pensassem os moralistas; coerentemente, não fazia alarde da sua fé católica (que era mais formal do que sincera), nem a impunha aos súditos. Mas o parlamento, convicto de que o combate aos puritanos (que se exilavam em massa para as colônias da América do Norte) e, sobretudo, a resistência à infiltração da Igreja Romana eram condições precípuas da independência política e econômica da Grã-Bretanha, desencadeou uma onda de perseguições violentas, com prisões arbitrárias, condenações à morte e execuções públicas de figuras notórias.

Com essa atitude, o parlamento se impopularizou, fortalecendo-se, na opinião pública, a posição moderada e tolerante do rei — que, afinal, decidiu dissolvê-lo em 1679, após um período recorde de deztoito anos de contínuas reuniões. Outro parlamento, convocado em 1681, mostrou-se desde logo francamente hostil ao governo, e durou poucos dias. A partir daí, nenhum outro se reuniu mais, até o fim do reinado de Carlos II, que, desse modo, passou os últimos quatro anos, de 1681 até 1685, *sem parlamento e governando sozinho* — como, allás, sempre desejara.

Jaime II, que o sucedeu, era mais sincero nas convicções religiosas, além de mais audacioso e arrogante que o irmão. Publicamente confessava simpatia pelo papado, sua ardente fé católica, seu repúdio ao protestantismo que dominava a Inglaterra e a Escócia, seu culto entusiástico das prerrogativas da realeza, tomando por ideal e modelo o absolutismo do então rei de França, Luís XIV, seu primo.

Subindo ao trono em 1685, convocou um parlamento, para obter recursos financeiros. Foi generosamente recompensado, pois o mesmo concedeu-lhe vultosa pensão vitalícia e todas as verbas que havia pedido para reorganizar as forças armadas. Mesmo assim, o rei dissolveu-o dias depois, quando já havia posto a mão no dinheiro; e imediatamente baixou uma resolução, restabelecendo a censura da imprensa <sup>(41)</sup>. Em 1687, convocou outro parlamento, que teve a mesma sorte, por não haver concordado com as medidas ilegais e arbitrárias que ele propusera; pretendia, sobretudo, usar e abusar do *Dispensing Power*, isto é, da prerrogativa, que tinham os reis absolutos, de “dispensar a execução das leis” e permitir que qualquer autoridade — a começar por ele próprio — as violasse. “I am above the law”, disse ele ao duque de Somerset, que o aconselhava prudência; “Your Majesty is so”, replicou-lhe o duque, “but I am not” <sup>(42)</sup>. O duque foi demitido de todas as funções, e Jaime II repetiu o gesto do irmão, quatro anos antes: adiou *sine die* as reuniões do parlamento, que entrou em recesso permanente, até o último dia do seu reina-

(41) “The King”, escreve Lord Macaulay, referindo-se a esse gesto de Jaime II, “has obtained from the Parliament all the pecuniary assistance that he could ever expect; and he conceived that, while rebellion was actually raging, the loyal nobility and gentry would be of more use in their counties than at Westminster. He therefore hurried their deliberations to a close, and, on the second of July 1687, dismissed them. On the same day the royal assent was given to a law reviving that censorship of the press which had terminated in 1679”: LORD MACAULAY, *The History of England, from the accession of James the Second*, new ed., Longmans, Green, Reader & Dyer, London, 1871, 2 vols., vol. I, p. 285.

(42) Vid.: WINSTON CHURCHILL, *op. cit.*, vol. II, p. 307.

do. A dinastia dos Stuart tinha no sangue o vício do despotismo e nunca se conformou, duradouramente, com a tutela constitucional do parlamento.

### 18. A revolução de 1688 e o "Bill of Rights"

Os quase cinco anos de absolutismo de Jaime II entornaram o caldo, que havia engrossado com os resíduos acumulados de vários séculos de experiências e de lutas em prol dos direitos humanos, contra o poder discricionário e pessoal dos monarcas. A revolução de 1688, que marcaria o primeiro grande passo para colocar a Inglaterra na reta decisiva da reabertura democrática, vinha sendo lentamente preparada pela evolução social, econômica, religiosa e política de quatro séculos e meio, isto é, desde a Magna Carta de 1215. Não está em nosso programa apreciar-lhe as causas, mas tão-somente apontar-lhe as conseqüências na evolução política do parlamento.

Quando a posição de Jaime se tornou insustentável e todas as forças políticas do país se congregaram para retirar-lhe a coroa, o príncipe holandês e protestante Guilherme de Orange sentiu-se autorizado a reclamá-la para si, em nome de sua mulher Maria, que era a filha mais velha do rei e herdeira presuntiva do trono, e também em nome da religião protestante, que ambos professavam e que era a religião da grande maioria do povo britânico. Para Guilherme, assenhorear-se da Inglaterra era mais um trunfo para ajudar a Holanda na cruzada contra a França e contra o absolutismo imperialista de Luís XIV; e, para os ingleses, confiar a coroa aos protestantes Guilherme e Maria era uma garantia de tranqüilidade e segurança. Assim, os próprios conspiradores britânicos, que preparavam a revolução, se encarregaram de enviar mensagem a Guilherme de Orange, oferecendo-lhe o trono. O príncipe holandês desembarcou na Inglaterra em novembro de 1688, à frente de um exército recrutado entre protestantes de todos os países da Europa, enquanto Jaime, impotente para resistir-lhe, buscava asilo na França.

Novo parlamento foi imediatamente convocado, o qual, pelo caráter extraordinário de sua missão pós-revolucionária, se reuniu sob o título de *Convention*, Convenção. Coube-lhe declarar a vacância do trono e proclamar reis da Inglaterra a Guilherme III e Maria, ambos detentores das prerrogativas reais, porém ficando Guilherme investido no Poder Executivo. A mesma Convenção votou e promulgou o *Bill of Rights*, ou Declaração de Direitos (1689), que ficou sendo, depois da Magna Carta, a segunda grande conquista dos direitos do homem e da soberania do povo na Grã-Bretanha — e a primeira no resto do mundo, pois antecedeu exatamente de um século a Revolução francesa de 1789.

A revolução de 1688, bem como a coetânea publicação das obras do seu grande filósofo e doutrinador John Locke, marcaram nova era na evolução social, política e intelectual da Inglaterra; e exerceram profunda influência nas outras nações da Europa e nas colônias européas da América (influíram, sobretudo, no movimento da independência dos Estados Unidos, na segunda metade do século XVIII). Com essa



revolução, os ingleses atingiram alto grau de maturidade política, que lhes permitiria avançar resolutamente no aperfeiçoamento progressivo das suas instituições e na conquista de um elevado nível de estabilidade democrática, ainda não alcançado por nenhuma outra nação do mundo (43).

Mas a democracia não é obra definitiva, completa e acabada em nenhuma época e em nenhum país; é simplesmente um *processus*, em contínuo desenvolvimento, onde cada etapa mais avançada se obtém através de lutas e experiências incessantes. O mesmo sucede às instituições que a ela se vinculam. O parlamento inglês atravessou os séculos conhecendo períodos de força e de prestígio, e períodos outros de fraqueza e asfixia. Juntamente com ele, a soberania popular triunfou muitas vezes sobre a tirania e o despotismo dos governantes, e num igual número de vezes tornou a cair e a buscar refúgio na surda e inerme rebelião dos oprimidos. Cada fase de acesso ao poder era celebrada como redenção, cada deslize para novo recesso como defecção e derrota. Mo-

---

(43) "And yet this revolution, of all revolutions the least violent, has been of all revolution the most beneficent. It finally decided the great question whether the popular element which had, ever since the age of Fitzwalter and De Montfort, been found in the English policy, should be destroyed by the monarchical element, or should be suffered to develop itself freely, and to become dominant. The strife between the two principles had been long, fierce, and doubtful. It had lasted through four reigns. It had produced sedition, impeachments, rebellions, battles, sieges, proscriptions, judicial massacres. Sometimes liberty, sometimes royalty, had seemed to be on the point of perishing. During many years one half of the energy of England had been employed in counteracting the other half. The King at Arms, who proclaimed William and Mary before Whitehall Gate, did in truth announce that this great struggle was over; that there was entire union between the throne and the Parliament; that England, long dependent and degraded, was again a power of the first rank; that the ancient laws by which the prerogative was bounded would thenceforth be held as sacred as the prerogative itself, and would be followed out to all their consequences; that the executive administration would be conducted in conformity with the sense of the representative of the nation; and that no reform, which the two Houses should, after mature deliberation, propose, would be obstinately withstood by the sovereign. The Declaration of Right, though it made nothing law which had not been law before, contained the germ of the law which gave religious freedom to the Dissenter, of the law which secured the independence of the Judges, of the law which limited the duration of Parliaments, of the law which placed the liberty of the press under the protection of juries, of the law which prohibited the slave trade, of the law which abolished the sacramental test, of the law which relieved the Roman Catholics from civil disabilities, of the law which reformed the representative system, of every good law which has been passed during more than a century and a half, of every good law which may hereafter, in the course of ages, be found necessary to promote the public weal, and to satisfy the demands of public opinion. (...) And, if it be asked what has made us to differ from others, the answer is, that we never lost what others are wildly and blindly seeking to regain. It is because we had a preserving revolution in the seventeenth century that we have not had a destroying revolution in the nineteenth. It is because we had freedom in the midst of servitude, that we have order in the midst of anarchy. For the authority of law, for the security of property, for the peace of our streets, for the happiness of our homes, our gratitude is due, under Him who raises and pulls down nations at his pleasure, to the Long Parliament, to the Convention, and to William of Orange": LORD MACAULAY, *The History of England, from the accession of James the Second*, ed. cit. na nota nº 41, vol. I, pp. 654-655.

mentos houve em que reis e aristocratas foram depostos, aprisionados e decapitados por ordem dos parlamentos — renunciando o que sucederia mais tarde na França, durante o regime do terror, comandado pelas assembléas e pelas massas populares vitoriosas na Revolução de 1789. E houve momentos outros, em que a mesma sorte obtiveram os membros dos parlamentos e os líderes populares, por ordem dos reis e dos seus prepostos. Mas algo de bom e duradouro sempre restou, como saldo positivo desses conflitos. Cada padecimento e cada privação de liberdade gera no sangue dos vencidos um anticorpo imunizante, que lhe aumenta a resistência a novas investidas; cada derrota é uma lição de experiência vivida e um marco de aprendizado, que nos permite prevenir para o futuro a repetição dos erros do passado.

O fato é que, ao dealbar do século XVIII, calejado pelas duras provações de mais de seis séculos de instabilidade política, o povo inglês já se apresentava suficientemente amadurecido para enfrentar os séculos seguintes com maior serenidade, comedido e autodisciplina das paixões. Através de sucessivos e violentos contrastes de ensaios e erros, o parlamento inglês achara, afinal, uma posição de menor instabilidade e uma estruturação capaz de resistir eficientemente aos inimigos de suas prerrogativas e de prepará-lo para aperfeiçoar-se por dentro. Nos três séculos que se seguiram, até os nossos dias, já o encontramos relativamente invulnerável às reivindicações do despotismo e da tirania. Daí por diante, nenhum soberano ousou mais legislar e governar sem o seu assentimento — ainda que, algumas vezes, precisasse suspender temporariamente as garantias constitucionais e o próprio direito dos cidadãos ao *habeas corpus*, para enfrentar crises mais graves e tentativas internas de rebelião, como por duas vezes sucedeu no século XIX. Daí para cá, portanto, a história parlamentar da Inglaterra não é mais a história dos conflitos entre a soberania popular, encarnada no parlamento, e o absolutismo dos governantes, amparados no “direito divino dos reis”, mas a história do aperfeiçoamento institucional do próprio parlamento e das suas tentativas de ajustar-se estruturalmente à sua finalidade básica, que é a de exprimir, com autenticidade, eficácia e lisura, os interesses e a vontade do povo que o elege.

#### 19. Formação do regime parlamentarista

A preponderância do parlamento no equilíbrio dos Poderes, dentro da Constituição da Inglaterra, estava agora assegurada. Conservou o rei o direito de *sancionar* ou *vetar* as resoluções daquele. Conservou também a prerrogativa, que sempre lhe coube, de *dissolver* o parlamento — prerrogativa, todavia, que se apresentava agora totalmente modificada, quer na prática constitucional, quer na sua própria justificativa teórica. Antes, a dissolução do parlamento significava, para o rei, uma demonstração de arbítrio e despotismo; em sua nova interpretação, contudo, passou a ser recurso rotineiro de *apelo à soberania do povo*, a fim de que este possa decidir, através de novas eleições, se deve conservar o parlamento de oposição ao governo, no caso de forte crise entre os dois, ou se deve substituí-lo por outro, em que o governo

tenha maioria. Com esse objetivo, o direito de dissolução parlamentar codificou-se em novas normas, segundo as quais o chefe do poder executivo só pode usá-lo convocando imediatamente novas eleições, com data certa, para que o povo eleja novo parlamento.

Concomitantemente com esse direito, firmou-se a outra norma constitucional de que o rei, doravante, precisaria escolher os seus ministros de conformidade com o voto de confiança da maioria parlamentar — única maneira de poder o chefe do poder executivo governar com o indispensável beneplácito do parlamento. Essas duas normas — o direito de dissolução do parlamento, conferido ao chefe do poder executivo, e o dever de este se conformar com o voto de confiança da maioria parlamentar na escolha e conservação dos seus ministros — se consolidaram durante o século XVIII, nos reinados da dinastia de Hanover (Jorge I, 1714-1727; Jorge II, 1727-1760; Jorge III, 1760-1820), passando a constituir as duas primeiras características fundamentais do regime *parlamentarista* de governo, que nasceu na Grã-Bretanha por força do costume, sem o amparo de nenhuma lei escrita (44), e que dali se irradiou lentamente para os demais países da Europa continental.

Mas os reis da Casa de Hanover, de nacionalidade germânica, compreendiam muito mal o inglês, e falavam-no ainda piormente. É fácil imaginar, por isso, os embaraços que lhes causavam as reuniões ministeriais, onde precisavam de intérpretes para acompanhar os debates dos seus ministros sobre os problemas de governo. Aos poucos, consequentemente, deixaram de comparecer a tais reuniões, encarregando um dos ministros de representá-los e de, posteriormente, informá-los das opiniões e conclusões. Desse modo surgiu, pela primeira vez, a figura do *primeiro ministro*, ou do *chefe do gabinete* — que passou a constituir, desde o reinado de Jorge I, a terceira característica do regime parlamentarista. E Robert Walpole, chefe do gabinete ministerial desse monarca, foi, cronologicamente, o primeiro dos *primeiros ministros*, na história constitucional da Europa.

(44) No Brasil Imperial, também, o parlamentarismo se instituiu por força do costume e sem nenhuma lei escrita. A Constituição brasileira de 1824, que nos regeu durante 65 anos, não o previu em nenhum dispositivo. Mas o regime funcionou, no reinado de D. Pedro II, com excelente *performance* — para o que muito concorreu o espírito de concórdia, moderação e equilíbrio do próprio Imperador. "O Parlamentarismo foi no Brasil", escreve o Conde de Afonso Celso, "uma lenta conquista do espírito público, jamais consagrada em lei. Estribava-se no direito costumeiro, não no direito escrito (...) Ainda em 1840, Feijó combatia no Senado a pretensão da maioria da Câmara de intervir na organização dos Ministérios, insistindo em que o Poder Executivo era independente do Legislativo, não competindo ao segundo impor sua política ao primeiro. (...) Mas, pouco a pouco, firmou-se a doutrina de que Ministério sem maioria na Câmara, ou dissolvia a Câmara, ou se demittia. Em 1847 (20 de julho), cria-se o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, com o fim — diz o decreto respectivo — de dar ao Ministério uma organização mais adequada às condições do sistema representativo. Pode-se datar daí a fixação do parlamentarismo no Brasil. O Imperador adota a prática de consultar o Presidente do Conselho demissionário sobre a escolha do seu sucessor. Outorga ao Presidente do Conselho ampla liberdade para nomear seus colegas. Com raras e profligadas exceções, só entram para o Minis-

(continua)

A etapa seguinte, na evolução do parlamentarismo, consistiu na atribuição de *escolher os ministros*, que, gradativamente, passou das mãos do rei para as do primeiro ministro. Assim entrou a Grã-Bretanha no século XIX já praticando o lema que a inspira até hoje: *o rei reina, mas não governa*, pois os seus próprios ministros são escolhidos pelo chefe do gabinete, ou primeiro ministro, e todos dependem, quer para a escolha, quer para a manutenção nos cargos, do voto de confiança da maioria do parlamento. Conservou o rei o direito de *vetar* as leis e resoluções votadas pelo parlamento; mas, apesar de nenhuma lei ser posta em execução sem a *sanção* do rei, não só o seu veto deve ser reapreciado e pode ser derrubado pelo parlamento, mas também o próprio direito de veto caiu em desuso na Grã-Bretanha, com o crescente aumento de prestígio, popular e legal, da Câmara dos Comuns.

## 20. *Combate às oligarquias e às fraudes eleitorais. A reforma parlamentar de 1832*

O parlamento vencera, na Inglaterra, a primeira grande etapa decisiva, na luta contra o absolutismo. Restava-lhe enfrentar outra luta, não menos difícil, nem menos turbulenta: a de combater os vícios

(continuação da nota 44)

tério, salvo o caso de mudança de situação, membros influentes da maioria da Câmara e do Senado. As Câmaras *intervêm* em todos os atos administrativos. Os Ministros prestam-lhes contas minuciosas. Ministro derrotado nas urnas, sem maioria na Câmara, ou simplesmente mal visto nela, sai logo. No meu tempo, nada menos de 6 Ministros — Homem de Melo, Pedro Luís, Bento de Paula e Sousa, Pádua Fleury, Mata Machado e Machado Pereira — deixam as pastas, em virtude de insucesso eleitoral. Em 1863, Rodrigues Júnior, convidado por carta do Presidente do Conselho, Lafaete, a solicitar exoneração de Ministro da Guerra, recorreu ao Imperador, e S. M. lhe disse que, havia tempos, transmitira aos Presidentes do Conselho a faculdade de propor a nomeação ou demissão de seus companheiros. Por fim, nos últimos anos da Monarquia, em caso de crise ministerial, o Imperador ouvia os Presidentes das duas Câmaras e os chefes políticos mais eminentes. De 1882 a 1883, a Câmara derrubou, por meio de votação de moções, 4 Ministros: Martinho Campos, Paranaguá, Lafaete e Dantas. Portanto, o *parlamentarismo introduziu-se lentamente nos costumes políticos do Brasil, sem que o texto legal o consagrasse. Iam-se seguindo, quando possível, as normas do parlamentarismo inglês.* A opinião pública dominava. O Ministério do marquês de São Vicente retirou-se em março de 1871, em virtude da oposição da imprensa, conforme nobremente confessou o ilustre estadista. Foi um bem? Foi um mal? *O modo como se estabeleceu o parlamentarismo prova que a vontade do país o exigiu.* (...) Nos sessenta e sete anos do Império brasileiro, o parlamento representou, defendeu, amparou as liberdades públicas. Com todos os empecos, todas as pressões que se lhe opunham, todas as vacilações, incertezas, abusos — ao parlamento cabem as páginas mais fulgurantes na história das nossas liberdades” (os grifos são nossos): AFFONSO CELSO, *Oito Anos de Parlamento e Poder Pessoal de D. Pedro II; reminiscências e notas*, nova ed. aument., Editora Melhoramentos, São Paulo, s/d., pp. 168, 170-171, 171-172 e 175. — Sobre a história do parlamento brasileiro, sua influência na evolução política do Brasil e, especialmente, seus primórdios, no período anterior à maioria de D. Pedro II, consulte-se: JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES, *O Parlamento e a Evolução Nacional*, c/a colaboração de Leda Boechat Rodrigues e Octacíano Nogueira, edição do Senado Federal, Brasília, 1972, 8 tomos em 5 vols. — onde, além da erudita introdução histórica do autor, há profusa seleção dos textos parlamentares da época (1826-1840) e minucioso índice alfabético e remissivo.

da sua própria organização. Pois, apesar de celebrada a revolução de 1688 como uma das grandes conquistas da democracia no mundo, a estrutura interna e o processo de eleição do parlamento inglês, no século XVIII, ainda se ressentiam de vícios tão graves, que muitos doutrinadores políticos e alguns historiadores ingleses negam, com ponderáveis argumentos, fosse a Inglaterra, naquela época, uma real "democracia", antes parecendo uma grande oligarquia, disfarçada em roupagem democrática (45).

Já nos séculos anteriores, os reis ingleses influíam no sistema eleitoral, quer selecionando as pessoas que deveriam receber os *writs* de convocação para o parlamento, quer — em época posterior — distribuindo verbas para comprar votos. Quando, a despeito de tais processos, não conseguiam eleger parlamentos favoráveis aos seus planos, era porque o ódio popular aos atos de despotismo superava as seduções rais eram preparadas com antecedência e passavam de mão em mão; da corrupção — e o eleitorado, perfidamente, comia e bebia à custa do rei, para melhor votar contra ele no parlamento. Após a revolução de 1688 e após o *Bill of Rights*, o parlamento ganhou força e cresceu ostensivamente em estabilidade e prestígio político, mas continuou sujeito, nas suas raízes populares, aos mesmos processos de corrupção e fraude eleitoral. A começar pela desigualdade na distribuição das fran-

(45) Não se julgue — dizem Warner e Marten — que, nos séculos que se seguiram à revolução de 1688, tenha a monarquia britânica entrado na senda da democracia: "Britain in the eighteenth century, it has been said, was ruled by a 'Venetian oligarchy'. It was an oligarchy not, indeed, as exclusive, but almost as omnipotent, as in that famous republic, although its power was based, not, as in Venice, on the wealth derived from commerce, but mainly on the power derived from the possession of large landed estates. Educated at one of the large public schools, intermarrying with one another, meeting each other constantly in the small and exclusive society of the London of that day, a few family clans composed in the main the governing classes of the period. The leaders of such families as the Pelhams, the Russells, and the Cavendishes were found constantly in the higher, and their relatives in the lower posts of each Government. In one cabinet half the members were dukes, and in another there was only one commoner. This landowning oligarchy not only at times 'encircled and enchained the throne', but to a large extent dominated the House of Lords, and possessed enormous influence in the House of Commons. The House of Commons was, up till the passing of the Reform Bill in 1832, a very undemocratic body. The representation was most unequal; Cornwall, for instance, because it was a royal duchy, and therefore subject to the Crown influence, returned as many members as the whole of Scotland. In the English and Welsh counties the franchise was limited to freeholders, namely, those who owned their own land — not, of course, a large number. In the English and Welsh boroughs the franchise was confined to members of the corporation; in the city of Bath, for instance, the number of voters was only thirty-five. Moreover, whilst towns becoming so important as Manchester or Birmingham had no representatives at all, there were a great many small and insignificant boroughs, with a very few voters, which returned one and sometimes two members. (...) In the middle of the eighteenth century it was said that no less than fifty members of the House of Commons, owed, in some measure, their seats to the influence of the Duke of Newcastle, whilst, a little later, Sir James Lowther (Lord Lonsdale) practically nominated nine members, known as 'Sir James's Ninepins', who had to vote as he directed": GEORGE TOWNSEND WARNER & C. H. K. MARTEN, *The Groundwork of British History*, ed. cit. na nota n.º 26, pp. 479-480.

quias às várias cidades e vilas inglesas: vilas pequeninas dispunham de muitos eleitores, enquanto cidades maiores mal se faziam representar. Não havia sufrágio universal, nem voto feminino, nem voto secreto; para ter direito a voto, o cidadão precisava possuir bens territoriais, num valor mínimo previsto em lei. Alguns latifundiários, como o visconde de Montagu, distribuíam terras aos seus servos, em véspera de eleição, para que votassem nos candidatos indicados; após as eleições, as terras lhes eram devolvidas. Para votar num distrito, o tempo de residência exigido era muito curto; em alguns casos, bastava uma noite; por isso, nos dias que antecediam às votações, viam-se numerosas caruagens conduzindo eleitores de um lugar para outro. As cédulas eleitorais eram preparadas com antecedência e passavam de mão em mão; surgiam, desse modo, muitos falsos eleitores, adrede preparados para aumentar o número de votos dos candidatos oficiais. As grandes famílias da aristocracia britânica "financiavam" as eleições para a Câmara dos Comuns, onde a maioria dos deputados tinha um "patrono" na Câmara dos Lordes, cujas instruções deveria seguir, sob pena de nunca mais se reeleger. Se um candidato não contava com o apoio de nenhum "protetor político", podia "comprar" um posto no parlamento (46).

Tal era a situação do parlamento inglês e do seu sistema eleitoral, antes da grande reforma parlamentar de 1832. Lembra muito bem a situação política e eleitoral do Brasil antes da revolução de 1930: predomínio dos "coronéis" na zona rural; voto de cabresto; fraude nas apurações, que se estendia do suborno das mesas eleitorais até as depurações feitas dentro do próprio Congresso Nacional, onde eram apurados os votos de conformidade com as instruções dadas pelos líderes dos partidos; votação a descoberto, sujeita a toda a sorte de influências regionais e de pressões governamentais. O Brasil de 1930 ainda era como a Inglaterra de 1830. Isto é, para nós, uma grande lição e um consolo: parece que a Inglaterra só marcha diante de nós cem anos. O que também significa: cem anos a mais de experiência e de maturidade política. De então para cá, a Constituição inglesa teve a seu favor mais cento e cinquenta anos de novos ensaios de amadurecimento democrático — enquanto nós só tivemos a terça parte, ou seja, apenas mais cinquenta anos, a contar da revolução de 1930.

As transformações da política inglesa, durante todo o século XVIII e começo do XIX, se concentraram na preparação da grande reforma de 1832. Tremenda foi a resistência da aristocracia rural e latifundiária, e violenta a oposição da Câmara dos Lordes, que representava essa aristocracia. Mais poderosas, contudo, foram as forças opostas, que se aglutinaram durante o reinado de Jorge III (1760-1820) e que tiveram a seu favor três grandes acontecimentos mundiais: a independência dos Estados Unidos em 1776, a Revolução francesa em 1789 e, sobretudo,

(46) Todos esses vícios de influência oligárquica e de corrupção, no sistema eleitoral britânico, antes da reforma de 1832, são pormenorizadamente descritos, dentre outros, por: Sir COURTENAY P. ILBERT, *El Parlamento: su historia, constitución y práctica*, ed. cit. na nota nº 27, capít. II, "Constitución de la Cámara de los Comunes", pp. 29-56.

a grande Revolução Industrial, que surpreendeu a Inglaterra em fins do século XVIII (*A Riqueza das Nações*, de ADAM SMITH, cartilha da nova economia política liberal-burguesa, tinha sido publicada no mesmo ano da independência norte-americana, 1776). Em consequência da segunda, espalhou-se por todo o mundo ocidental o brado revolucionário da *liberté, égalité, fraternité*; e, em consequência da última, houve a impetuosa ascensão da classe média, a formação do grande proletariado urbano e o deslocamento da riqueza das mãos da velha aristocracia rural para os cofres da burguesia industrial das cidades.

A Revolução francesa inaugurou um período de caos e de terror, que ameaçava estender-se aos demais países (os liberais franceses, vitoriosos em 89, tentaram “propagar” o novo regime pelo resto do mundo, tal como o fizeram os russos após a revolução comunista de 1917) — o que levou esses países, inclusive a Inglaterra, a se unirem política e militarmente contra a França. Por sua vez, a Revolução Industrial provocou na Inglaterra — e noutros países da Europa — um período de agitação social e de luta de classes, que chegou a pôr em risco as conquistas liberais da Revolução inglesa de 1688 — não fora a habilidade dos estadistas que governaram a Grã-Bretanha nessa fase, e a plasticidade do parlamento, que soube contornar as crises sem comprometer o regime.

Jorge III enlouqueceu em 1811 e, desde então, ficou o país sob a regência do seu filho, que veio a suceder-lhe definitivamente em 1820, sob o título de Jorge IV, e que reinou até 1830. Esses dois decênios marcam uma época bastante atribulada, de inquietação e desordens, durante a qual se viu o governo obrigado a recorrer à força da repressão policial para impedir a anarquia. O mais trágico episódio desse período foi o chamado “Peterloo” (em alusão à batalha de Waterloo, na qual, em 1815, o exército inglês havia derrotado Napoleão Bonaparte), ou seja, o grande morticínio de Manchester em 1819, quando as massas operárias da indústria algodoeira se amotinaram, reclamando o direito de voto (que ainda lhes era negado), e a polícia dissolveu à bala a multidão de cinqüenta mil pessoas, entre as quais havia mulheres e crianças, matando várias e ferindo centenas. Motins semelhantes, embora menos trágicos, ocorreram em outras datas e noutros pontos do país. Em diversas cidades, houve destruição do maquinário das fábricas. Em Londres, certa feita, a multidão tentou apoderar-se da famosa Torre, onde se encerravam os presos políticos (à semelhança dos franceses que, anos antes, se haviam apoderado da Bastilha), e, antes de ser dissolvida, efetuou várias depredações. Em 1820, planejou-se a chamada “Conspiração de *Cato Street*”, com o fito de assassinar todos os ministros de Estado.

Essa onda de agitações, que acompanhou todo o processo de preparação da grande reforma de 1832, motivou não só a violência das repressões policiais, mas também a suspensão do *habeas corpus* e das demais garantias constitucionais, censura à imprensa, prisões em massa, condenações à morte e execuções dos principais líderes desses

movimentos<sup>(47)</sup>. Afinal, o projeto de reforma foi levado ao parlamento já no reinado seguinte, de Guilherme IV (1830-1837), sendo por três vezes aprovado pela Câmara dos Comuns e por duas rejeitado pela Câmara dos Lordes, em legislaturas sucessivas. Interveio, afinal, o novo rei, ameaçando nomear outros pares para a Câmara dos Lordes, a fim de assegurar a aprovação do projeto — ameaça ante a qual recuaram os lordes, prometendo ao rei dar-lhe voto favorável, como efetivamente o fizeram.

O *Reform Bill* de 1832 veio atender às principais (não a todas) reivindicações populares, moralizando os costumes políticos, estendendo o direito de voto às novas camadas da população que haviam criado força com a Revolução Industrial, combatendo a fraude eleitoral, cassando as franquias anteriormente concedidas às “vilas-fantasma”, habilitando o eleitorado das grandes cidades, permitindo, em suma, a ascensão da classe média aos mais elevados postos do parlamento e do governo. E se mais não fez, é porque mais não pôde: a resistência oligárquica ainda era muito grande, e a maturidade democrática da Inglaterra ainda precisaria vencer muitas etapas novas, nos decênios e no século seguintes<sup>(48)</sup>.

## 21. *Novas reformas parlamentares, nos séculos XIX e XX*

Para se medir a extensão e o peso dessa resistência, basta notar que, a despeito dos trágicos motins das duas décadas anteriores, o proletariado urbano só conquistou o direito de voto em 1867, com um segundo *Reform Bill*. O voto secreto só foi instituído cinco anos depois, em 1872, com a chamada “lei da papeleta”, cuja discussão nas duas Câmaras provocou intensa luta e que só conseguiu ser aprovada me-

(47) Veja-se o relato desses episódios em: G. T. WARNER & C. H. K. MARTEN, *The Groundwork of British History*, ed. cit., pp. 604-606; G. M. TREVELYAN, *Historia Política de Inglaterra*, ed. cit., pp. 443-462; WINSTON CHURCHILL, *A History of the English-Speaking Peoples*, ed. cit., vol. IV, pp. 7-17; THOMAS ERSKINE MAY, *Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre, depuis l'avènement de George III*, trad. introd. par Cornelis de Witt, Michel Lévy Frères, Paris, 1865-1866, 2 vols., vol. II, pp. 213-294.

(48) “Even after 1832 the democratization of the British Constitution still had a long way to go. The Reform act itself did no more than rationalize the basis of parliamentary representation and enfranchise a limited number of new voters, leaving untouched the still formidable powers of the hereditary house of lords. Democratization could not be regarded as complete until the suffrage was made universal and full powers were concentrated in the house of commons. These changes came about by a succession of gradual stages which continued well into the 20th century. Although the franchise was greatly extended in 1867 and again in 1884, recognition of the right of all adult males to vote did not come until 1918, full women's suffrage was adopted only in 1928 and some minor anomalies, such as the right of plural voting, continued until 1948. Although the powers of the house of lords declined in practice during the course of the 19th century, its equality with the house of commons remained legally unimpaired until the Parliament act of 1911, which reduced it to a distinctly subordinate position, and its powers were still further reduced in 1948. All this took more than a century”: FREDERICK MUNDELL WATKINS, *Democracy*, verbete in *Encyclopaedia Britannica*, 1927's edition, Chicago-London, 24 vols., vol. VII, p. 220.



diante o compromisso interpartidário de se lhe dar validade apenas por um ano, devendo ser anualmente renovada — o que de fato aconteceu, por mais de meio século.

Se o proletariado urbano começou a votar em 1867, os trabalhadores dos campos só obtiveram esse direito por uma lei de 1884, que também estendeu o direito de voto, pela primeira vez, a todos os homens adultos das cidades. Por outro lado, a perfeita igualdade entre os distritos eleitorais de todas as cidades e vilas inglesas só teve suas graves falhas efetivamente corrigidas pela Lei de Reorganização das Representações Parlamentares de 1885, que estabeleceu, como norma geral, a proporção de um deputado para cada 15.000 habitantes.

Nessa altura, as mulheres britânicas ainda não podiam votar, e muito menos eleger-se. O voto feminino só foi permitido pela lei de reforma de 1918, após o término da Primeira Grande Guerra Mundial — quando também se estabeleceu na Grã-Bretanha, pela primeira vez, o *sufrágio universal*, concedendo-se o direito de voto a *todos* os cidadãos. Mesmo assim, essa lei ainda continha falhas, só corrigidas um decênio mais tarde, pela lei de 1928. Hoje, todos os cidadãos ingleses, de ambos os sexos, têm direitos políticos iguais, desde que sejam adultos e não estejam incursos em nenhuma das causas de incapacidade mental previstas nas leis civis. Uma lei de 1969 baixou para 18 anos a idade mínima para o exercício da capacidade eleitoral.

Entrementes, processou-se gradual transformação no relacionamento mútuo e na distribuição das atribuições entre as duas câmaras. A Câmara dos Lordes subsistiu até os nossos dias, como reminiscência da velha *curia regia* medieval<sup>(49)</sup>. Mas sua função política e legislativa sofreu, nos últimos cem anos, sucessivas limitações, em favor de um contínuo aumento de prestígio e força da Câmara dos Comuns, que é o elemento autenticamente “popular” do governo britânico. Além da câmara alta não participar da escolha do ministério, que é da competência exclusiva da maioria da câmara baixa, a função dos lordes na atividade legislativa ficou reduzida a muito pouco, após as leis de reforma parlamentar de 1911 e 1948, que lhe retiraram o direito de apreciar quaisquer projetos de natureza financeira (*money bills*) e também proibiram que quaisquer resoluções aprovadas pela Câmara dos Comuns sofressem alterações ou emendas na Câmara dos Lordes.

(49) Além, muita coisa da Idade Média ainda se conserva hoje na vida social e política da Grã-Bretanha, como salienta Trevelyan: “It is indeed useless to look for any date, or even for any period, when the Middle Ages ended in England. All that one can say is that, in the thirteenth century, English thought and society were medieval, and in the nineteenth century they were not. Yet even now we retain the medieval institutions of the monarchy, the peerage, the Commons in Parliament assembled, the English Common Law, the Courts of Justice interpreting the rule of law, the hierarchy of the established Church, the parish system, the universities, the public schools and grammar schools. And unless we become a totalitarian state and forget all our Englishry, there will always be something medieval in our ways of thinking, especially in our idea that people and corporations have rights and liberties which the State ought in some degree to respect, in spite of the legal omniscience of Parliament”: G. M. TREVELYAN, *Illustrated English Social History*, new ed., Penguin Books, London, 1964, 4 vols., vol. I, p. 191.

## 22. *As lições da experiência inglesa*

A experiência multissecular do parlamento inglês nos ensina várias coisas. E também podemos achar nela ponderáveis motivos de conforto e estímulo, aplicáveis ao Brasil, tanto como aos demais países que ainda revelam deficiências e falhas graves no seu processo de maturidade política. Verificamos, antes de mais nada, que a estabilidade, a força, o equilíbrio de poderes que tem hoje o sistema constitucional da Grã-Bretanha resultou de um longo aprendizado de ensaios e erros, cujos ciclos respectivos de acessos e recessos da soberania popular se completaram em espaços de tempo extremamente diversos, variando de alguns anos e algumas décadas até um, dois, três ou mais séculos de duração. As transformações sociais e políticas são geralmente muito lentas, e é ingenuidade pregar-se a decepção e o desânimo, quando os progressos desejados não se operam no curto período de uma ou duas gerações.

Todos os vícios de que nos queixamos no processo eleitoral brasileiro — inclusive o “coronelismo” e as fraudes eleitorais da Primeira República, o financiamento das campanhas pelos “magnatas” ou pelos grupos capitalistas que entram com o dinheiro para a propaganda e a conquista dos votos, para mais tarde os cobrarem com privilégios, concessões e tráfico de influência, essas e outras falhas mais graves, que foram tão condenadas no passado e ainda sobrevivem, com diferentes roupagens, no presente — tudo isso encontramos na história do parlamento inglês, como iremos encontrar também nos parlamentos dos outros países, especialmente no dos Estados Unidos da América. Entretanto, nenhum desses vícios consegue resistir permanentemente às reações sadias do amadurecimento político, e nenhum deles jamais impediu que medidas corretivas eficazes se tomassem no futuro. É sempre a experiência dos erros de hoje e de ontem que nos aponta os remédios capazes de curá-los amanhã.

Por outro lado, aprendemos também que, no secular conflito entre a autoridade e a liberdade, as vitórias da segunda correm sempre o risco de serem neutralizadas e abafadas por novas investidas da primeira. E nem sempre são as forças da opressão e da tirania que condicionam tal risco: este muitas vezes provém dos próprios usos e abusos da liberdade, por parte dos indivíduos, das classes, dos partidos e dos demais elementos que compõem o grupo social. Sabe a medicina que os germes, causadores das doenças, não medram indiferentemente em qualquer organismo; em muitos, eles penetram e se estiolam, neutralizados ou expulsos pelos anticorpos; só proliferam quando encontram o “terreno” propício ao seu desenvolvimento. O mesmo acontece com as ditaduras, dentro do organismo social: para que se instaurem, é preciso que este lhes ofereça “condições” de proliferação. Frequentemente, sem dúvida, essas condições decorrem da atrofia dos anseios de liberdade nos povos ou nas classes sujeitos a longo cativeiro, quando dominados por outros povos ou por outras classes; muitas vezes, porém, são os fermentos da discórdia no meio social, o desentendimento, a intolerância, as lutas das facções, as ambições incontroláveis dos indivíduos e dos Partidos, os

desregramentos de conduta na administração dos negócios públicos, o egoísmo das reivindicações que põem os interesses particulares acima do bem comum, a intransigência das atitudes e das vontades das elites dominantes, a impertinente teimosia de não querer ceder, nem transigir, nem ajustar-se às reais e justas necessidades dos demais — é tudo isso junto que faz crescer as tensões sociais e que transfere a luta verbal das assembleias e os conflitos corporais das praças públicas para a luta armada dos quartéis, para o transbordamento das revoluções e para o indefectível epílogo das ditaduras.

A falta de amadurecimento político leva sempre as nações a buscarem na luta armada a solução dos seus problemas. Solução precária, mesmo quando inevitável: porque a violência gera violência, e o corretivo das privações de liberdade é o duro preço que têm sempre que pagar os povos que ainda não dispõem de serenidade e bom senso suficientes para disciplinar os instintos, nem de força moral bastante para subjugar a justiça da força pela força da justiça. Desde o início da Idade Média até fins dos séculos XVII e começo do XVIII, a história política da Inglaterra nos aponta as vicissitudes de um povo ainda imaturo, a braços com sucessivos golpes e revoluções, acessos e recessos das liberdades populares — tal como ainda vivem até hoje *todas* as nações da América Latina, sem exceção. A autêntica maturidade política não é obra de uma geração, nem de um século: é algo que se conquista lentamente, década após década, século após século, à custa de muitas provações e sofrimentos, erros e acertos, vitórias e derrotas, recuos desanimadores e investidas heróicas, longos dias de entusiasmo e de esperança e tenebrosas noites de asfixia e desespero. É sempre desse modo que os povos, como os indivíduos, temperam o aço da sua resistência, fortalecem o caráter e amadurecem o espírito para acertar melhor e errar menos nos dias de amanhã.

### 23. *Os ensaios e erros do futuro*

A marcha evolutiva das instituições democráticas, daqui para diante, ainda é uma incógnita. Basta olhar e sentir a inquietação atual do mundo, para vermos que os caminhos do futuro são tão longos, senão mais longos ainda, que os do passado. Que nenhum de nós tenha a pueril ingenuidade de crer que os golpes de Estado e as revoluções, as usurpações e as guerras civis, as ditaduras de transição e os governos de opressão não se repetirão mais na vida dos povos que já os suportaram e já os superaram — mesmo no daqueles que, como a Inglaterra, *parecem* haver atingido sua forma definitiva de equilíbrio social e político. Cem, duzentos anos de estabilidade institucional é, de fato, um comportamento invejável, que pode servir de exemplo àqueles que, como nós, nunca nos aquietamos por tão longo prazo. Todavia, as horas do tempo social têm duração consideravelmente maior que as do tempo individual; e essa duração aumenta na razão direta do aumento da maturidade política. Um século decorrido na vida de uma sociedade altamente evoluída corresponde a pouco mais de um lustro na inquieta existência de uma sociedade em desenvolvimento; e, não raro, cinquenta ou cem

anos transcorridos — são como o dia de ontem que passou... As grandes mutações e as reformas de base demoram ali muito mais; seu dia chega, porém, e com não menos ímpeto, nem menos radicalidade que nas nações mais jovens.

A história das democracias, da Idade Média aos nossos dias, tem sido a história dos conflitos de soberania entre governantes e governados, entre o limitado número de homens que detêm o poder político e a grande massa dos demais que também querem participar desse poder, para assegurar as suas próprias liberdades. O modelo atual de institucionalização dos parlamentos corresponde a essa etapa evolutiva: eles se organizam com o duplo objetivo de garantir, pelo sufrágio universal, a autenticidade da representação popular, e de exercer, pela ação política e legislativa, preponderante influência no mecanismo do governo. Mas, daqui para o futuro, esse processo tende a sofrer alterações substanciais.

Primeiramente, o centro de gravidade dos conflitos atuais da civilização deslocou-se do plano político para o plano econômico: não interessa mais aos povos a mera igualdade de participação nos *poderes* do Estado, mas também, e sobretudo, a igual participação nas *riquezas* do Estado. Em segundo lugar — e como corolário imediato desse deslocamento — os conflitos de soberania entre governantes e governados, que, nas nações mais evoluídas, se têm solucionado a favor dos segundos, passaram a ter um interesse secundário, em face da açambarcadora importância dos conflitos de *classes* entre patrões e empregados, ricos e pobres, detentores dos bens de produção e meros adquirentes dos bens de consumo. Em terceiro lugar, finalmente, a conquista da *liberdade*, que, durante milênios, foi o grande móvel propulsor de todas as lutas sociais, não parece mais suficiente para solucionar os graves problemas do nosso tempo — tanto mais quanto muitos desses problemas resultaram dos usos e abusos dessa mesma liberdade; e a grande meta, social e humana, da *equidade* e da *justiça* se ergue hoje, qual grande bandeira das reivindicações populares, como o *princípio-limite* da liberdade nas democracias.

Daqui por diante, a atividade política e legislativa dos parlamentos precisará ajustar-se a esse novo quadro de perspectivas sociais e políticas. Sobretudo porque o grande esforço das gerações atuais e das vindouras deve concentrar-se na tarefa de obter que as gigantescas reformas que se avizinham sejam processadas *por via parlamentar*, e não por via revolucionária e militar, isto é, se processem dentro da lei e da ordem, por meio de compromissos, concessões mútuas, bom entendimento, compreensão das justas reivindicações e necessidades de cada um, sem radicalismos intolerantes, sem intransigências partidárias ou classistas, numa sensata e racional contenção dos egoísmos em benefício da paz social e do bem comum. E só o campo aberto dos debates parlamentares, com a explanação pública, franca e leal, dos problemas, das dificuldades e até mesmo dos dramas e das tragédias vividos pelas várias camadas sociais, poderá permitir que estas se entendam, se ajudem umas às

outras, transijam no que lhes for possível renunciar, para dar às outras o que é indispensável à sobrevivência e à garantia da própria liberdade.

Insistimos uma vez mais: não se tenha a ilusão de supor que, por tais meios, se eliminarão para sempre as revoluções e as guerras civis — como também seria ingenuidade crer que, com acordos de paz, se eliminem as guerras entre nações. Mas é dever precípua de todos os homens responsáveis fazer o possível — e o impossível — para evitar que isso aconteça, removendo as causas dos descontentamentos e desordens, amenizando os antagonismos, promovendo a concórdia, *associando o consenso ao bom senso*. Só assim conseguiremos manter por mais tempo a estabilidade das instituições e a tranqüilidade social. *Por mais tempo* — eis tudo o que está ao alcance da capacidade humana de criar, na dominação da Natureza ou na afirmação de si mesma.

#### 24. *A maturidade democrática e o consenso parlamentar*

Etimologicamente, como vimos no § 4º deste artigo, *parlamento* significa palavra, discussão, debate, troca de idéias entre pessoas que se reúnem para tratar de interesses e problemas comuns. Esta significação etimológica nos dá o verdadeiro sentido político da instituição parlamentar. Quanto mais francos, mais abertos, mais amplos e mais livres os debates — dentro, naturalmente, dos limites da ética, da ordem e da disciplina parlamentares — maiores as suas possibilidades de captação dos reclamos da opinião pública, bem como dos anseios e necessidades das várias camadas sociais. Seu êxito depende, porém, de igual amplitude, franquia e liberdade dos meios de informação e de comunicação social — liberdade da imprensa, do rádio, da televisão, liberdade de associação das classes e profissões — a fim de que todos possam exprimir publicamente suas aspirações, suas deficiências, seus tropeços, suas exigências naturais de expansão e desenvolvimento.

As privações de liberdade, decretadas pelos governos ditatoriais, mesmo quando visam a reprimir a desordem e solucionar pela força as grandes crises sociais, que se não puderam resolver pelo consenso, constituem, sem dúvida, um *mal necessário*, quando as circunstâncias o justificam; entretanto, apesar de *necessário*, persiste sendo um *mal*, porque as ditaduras são círculos fechados, comandados por restrito número de líderes, que, por mais bem intencionados e geniais que sejam, perdem o contato com as fontes de informação diretas da opinião pública e, ainda que se esforcem por tudo conhecer e observar, só logram auscultar uma pequena parte dos problemas sociais — a parte que lhes chega através dos seus assessores imediatos, dos seus serviços de informações e do limitado número de indivíduos mais prestigiosos que conseguem o privilégio de uma audiência para se fazerem ouvir. Por isso, se as decisões desses governos resultam de ensaios políticos e administrativos bem sucedidos, tudo sai a contento; mas se decorrem de erros de interpretação, de concepção ou de ação, estes só tendem a agravar-se e multiplicar-se.

Infelizmente, as riquezas da inteligência e da capacidade humana de agir estão pulverizadas, em proporções desiguais, numa quantidade

imensa de indivíduos — de todas as classes, de todas as raças, de todas as idades — cada um dos quais tem as suas aptidões próprias, suas habilidades, sua maneira de ver o mundo; tais ou quais aspectos da realidade, que são percebidos por alguns, passam inadvertidos de outros, ou adquirem especial realce aos olhos de terceiros; falhas e defeitos notados por uns escapam a outros; soluções felizes, nunca imaginadas por aqueles que perdem anos estudando certo problema, são inesperadamente descobertas por alguém, que não parecia sequer ter credenciais para fazê-lo. Grandes realizações, nos campos da literatura, da arte, da ciência e da técnica, se têm obtido dessa maneira. No terreno social e político, é a mesma coisa: idéias luminosas podem surgir de repente, e de onde menos se espera; novos projetos e planos inéditos de governo podem tomar corpo até num debate improvisado, em que novos participantes, de cabeça fresca, trazam idéias novas. Se a possibilidade de erro é inseparável dos estreitos limites humanos de pensar e de agir, agir e pensar em amplo debate e constante troca de idéias com os demais é, seguramente, a melhor maneira de *errar menos*.

Essa a grande missão e a grande força dos parlamentos, nas democracias. Missão e força que os põem em contato perene com todos os meios de expressão e de comunicação da opinião pública e dos quais eles mesmos se fazem intérpretes e representantes, através do voto que os elege. O que importa, contudo, não é só a riqueza e a amplitude das contribuições populares trazidas a esses debates: é, também, a diversidade imensa e a insopitável contraditoriedade que nelas se contém. E justamente aqui está o ponto vulnerável, em que a liberdade de pensar e de agir principia a colidir com as liberdades dos outros e em que os conflitos se tornam iminentes, se não forem tomadas em tempo medidas acauteladoras de respeito mútuo e de autodisciplina da própria liberdade, e se a consciência de cada um de nós não souber colher inspiração naquela norma de conduta moderadora e sadia que o espírito da Roma Antiga consubstanciara tão bem no imortal preceito do *alterum non laedere et suum cuique tribuere*.

As idéias e tendências que se exteriorizam nos debates parlamentares são reflexos da opinião nacional. E o que efetivamente interessa à nação não é o aspecto particularista, sectário ou partidário dessas idéias: é o valor da contribuição que cada qual poderá trazer para o esclarecimento e solução dos problemas comuns. Por isso, a intransigência das posições assumidas pelos partidos ou pelas facções, na defesa das suas idéias e na obtenção das suas reivindicações, não constitui boa nem adequada maneira de servir ao bem comum: é, antes, atitude geradora e agravadora de tensões, germe perigoso de antagonismos e conflitos. Todo o processo multissecular de amadurecimento político dos povos civilizados tem consistido no esforço de superar esse tipo de comportamento egoístico e primitivo e de substituí-lo por uma atitude de compreensão e de respeito mútuo e por uma tática de "compromissos", em que os antagonismos se equilibram pela tolerância recíproca e pela concórdia, e em que as divergências mais profundas aprendem a conviver, na quotidiana prática do *consenso*.

# História dos parlamentos: um esboço

LUIZ NAVARRO DE BRITTO

Professor da Universidade Federal da Bahia. Doutor pela Universidade de Paris. Membro do Conselho Federal de Educação. Ex-técnico da UNESCO. Ex-professor das Universidades de Paris e de Brasília.

A antropologia política ensina que, entre as sociedades mais primitivas e não sujeitas a uma forma de "poder imediato", verificava-se a "individualização do poder" na pessoa de um guerreiro, de um sacerdote ou de um chefe rico (1).

Na história dos povos antigos, por sua vez, costumam-se exaltar os governos de deuses (o faraó do Egito ou o filho da deusa Izanami no Japão) e de seus delegados diretos como o Filho do Céu na China e o representante do Ser Supremo na Assíria.

Mas as Assembléias não estão ausentes dessa história mais longínqua. Na Índia, de três mil anos antes de Cristo, a Assembléia do povo (samiti) participa do governo e nomeia o Conselho de Anciãos. Também entre os hititas, ao lado do rei existe uma "assembléia de membros da casta dirigente" o mesmo ocorrendo na Pérsia absolutista (2).

Essa presença identifica, no tempo, os antecedentes remotos do Parlamento e a convivência dos dois princípios envolvidos em suas lutas e em seus papéis: a resistência ao "príncipe" e uma certa especialização funcional nas estruturas de governos. O primeiro construirá, sociologicamente, a idéia de legitimidade democrática. O último, de seu turno, pressupõe uma divisão técnica de trabalho, em que se reflete a idéia anterior.

A coexistência dos dois princípios, ainda esboçada, encontra-se na "monarquia real" descrita por ARISTÓTELES como "dos tempos heróicos" da Grécia (3). Quando os reis desejavam tomar decisões, reuniam a Assem-

(1) Ver JEAN-WILLIAM LAPIERRE — *Le Pouvoir Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1953, pp. 10 a 22; GEORGES BALANDIER — *Anthropologie Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, pp. 50 a 59.

(2) Ver ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER — *O Oriente e a Grécia Antiga*, Tomo I da *História Geral das Civilizações*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1967.

(3) *Politique*, P.U.F., Paris, 1950, p. 89; *La Constitución de Atenas*, edição bilingüe por ANTONIO TOVARA, Madrid, I.E.P., 1948, p. 41.

bléia. Esta, apenas, "espectadora e registradora", tornava conhecidas as aspirações do povo através de gestos e murmúrios, que muita vez conduziam a prudência do legislador (4). Mais tarde, o Conselho dos Quinhentos e as Cortes, com os seus jûris, "formavam as chaves do controle popular do governo de Atenas" (5) e ARISTÓTELES formulava a primeira versão da teoria da divisão de poderes. Segundo o filósofo, todo governo se compõe de três partes essenciais: "uma dessas três partes é a que se encarrega de deliberar sobre os negócios públicos; outra exerce as magistraturas... A terceira é a que administra a justiça. A parte que delibera é a que decide com plena soberania a guerra, a paz, as alianças, a ruptura dos tratados, é a que faz as leis, fiscaliza as contas do Estado e pronuncia as sentenças de morte, desterro e condenação" (6).

A Esparta de Licurgo e, depois, a Roma antiga oferecem outros antecedentes das Assembléias modernas. Entre os romanos, sob proposta de um magistrado, os comícios votavam as leis. Não lhes cabia a iniciativa. Tinham conhecimento prévio do projeto e durante um "trinundinum" (27 dias durante três mercados) discutiam-no e tomavam deliberações preliminares (contiones) para, afinal, no dia designado, responderem à inter-rogação (rogatio) do magistrado e converterem ou não o projeto em lei (7). O voto verbal registrado em uma tábua revestida de cera foi posteriormente substituído pelo voto escrito e secreto. Instaurada mais tarde a monarquia absoluta, JUSTINIANO assevera em "suas" **Institutas**: "Mas também o que apraz ao príncipe tem força de lei, pois pela lei régia, que lhe regulou o poder, o povo lhe transferiu a ele e nele todo o seu império e poder". O príncipe expropriou a legitimidade do "Parlamento" e as Constituições imperiais "passaram a ser o modo único de formação de direito" (8).

Outros exemplos embrionários podem ser evocados como o das Comunas italianas ou o das Assembléias populares das instituições germânicas (9) e as Cortes portuguesas.

Na Itália, em Flandres ou na Alemanha, "o poder supremo pertencia teoricamente ao Grande Conselho" sob a dominação efetiva "dos cidadãos mais notáveis e sobretudo dos chefes das corporações de artesãos" (10).

(4) Ver J. MAILLET, *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux*, Paris, Petit Précis Dalloz, 1956, pp. 65 e 93; J. J. CHEVALIER, *Recherches sur la Naissance et le Développement de l'Idée Démocratique*, Paris, Les Cours de Droit, 1960-1961, p. 37.

(5) GEORGE H. SABINE — *História das Teorias Políticas*, Rio, Editora Fundo de Cultura, 1961, vol. I, p. 21.

(6) *La Política*, Barcelona, Editorial Iberia S. A., 1954, livro VI, cap. XI, p. 220.

(7) Ver TEODORO MOMMSEN — *História de Roma*, Buenos Aires, Joaquim Gil-Editor, 1953, Tomo 1.º, pp. 111 e 112.

(8) In ADALICIO NOGUEIRA — *Introdução ao Direito Romano*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1966, 1.º vol., pp. 82 e 83.

(9) Ver C. MOSCA e G. BOUTHOU — *História das Doutrinas Políticas*, Rio, Zahar Editores, 1962, p. 88 e NELSON SAMPAIO — *As Idéias-Forças da Democracia*, Bahia, Imprensa Regina, 1941, p. 22.

(10) G. MOSCA e G. BOUTHOU, *op. cit.*, p. 88.



As Cortes portuguesas, de seu turno, com "influência variável conforme as circunstâncias do poder régio, abarcam três braços, representantes do clero, da nobreza e, pelo menos a partir de 1254, dos Conselhos" (11).

Contudo, a história propriamente dita dos Parlamentos modernos nasce com a democracia representativa inglesa. A Carta Magna de João sem Terra, de 1215, constitui o seu grande marco inicial. Nenhuma "ajúca será estabelecida em nosso reino, diz a Carta, sem o consentimento do Conselho Comum do reino, a menos que seja para o resgate de nossa pessoa, armar cavaleiro o nosso filho primogênito e para o casamento de nossa filha mais velha"; afóra esses três casos, seriam enviadas cartas aos seus súditos, explicando a causa do seu pedido e se procederia, "no dia apazado, à decisão sobre o assunto, seguindo o conselho daqueles que estarão presentes, ainda mesmo que todos os que foram intimados não tenham comparecido" (12).

A partir dessa Carta, pode-se contar a história dos Parlamentos dividida em três grandes períodos: de 1215 às Revoluções burguesas do século XVIII; de 1776 (Declaração da Independência americana) e 1789 (Revolução francesa) ao início do século XX; e desta época aos dias presentes.

O primeiro período se caracteriza pela lenta construção da legitimidade dos Parlamentos e a conseqüente transferência de poderes dos monarcas para as Assembléias. A pouco e pouco, o príncipe sentiu a necessidade de contar com os governados para consolidar a Nação (13) e os Comuns abandonaram a postura passiva de dar conselhos ou o seu consentimento para o aumento dos impostos para endereçarem "petições" ao rei visando "essa ou aquela queixa de interesse geral" (14). No século XV, quando as **petitions** tomaram a forma de projeto (bills), "o poder dos Comuns sendo sempre aumentado, o número de projetos votados pelo Parlamento, dos quais o monarca proibia a aprovação, tendia a diminuir" (15).

Essa progressão logo se estanca. O absolutismo, ainda legítimo, refreia a expansão das franquias parlamentares. Com Henrique VIII as Câmaras somente votam os **bills** sugeridos pelo rei. Todos os outros sucessores dos York seguem a mesma trilha. Apesar do desenvolvimento da estrutura sócio-econômica do país, o centro de gravitação continua a Coroa que faz as leis, suspende a execução de normas, aumenta os impostos, enquanto a burguesia a sustenta e os políticos se ocupam das

(11) RUI VIEIRA DA CUNHA — *O Parlamento e a Nobreza Brasileira*, Brasília, Senado Federal, 1979, p. 9.

(12) In MAURICE DUVERGER — *Constitutions et Documents Politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1957, pp. 265-6.

(13) Ver: MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — "O Poder Legislativo e sua Missão" in *Convivium*, Rio de Janeiro, ano XII, n.º 3, 1973, p. 240.

(14) JACQUES CHASTENET — *Le Parlement d'Angleterre*, Paris Librairie Arthème Fayard, 1946, p. 32.

(15) COMTE DE FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*, Paris, J. Rothchild Editeur, 1887, Tomo I, p. 274.

questões religiosas. O Parlamento, raramente convocado, tem os Comuns escolhidos entre candidaturas oficiais e, na Câmara dos Lordes, o recurso monárquico a novos pariatos e nomeações de bispos afasta quaisquer dificuldades oposicionistas (16). Ainda assim, os Tudors se defrontam com a rebeldia do Parlamento. Elizabeth, por exemplo, "aprovou 43 projetos e rejeitou 48 aprovados pelas duas Câmaras" (17).

De todo modo, consolidando-se o Estado-Nação, já se reconhece a representatividade do Parlamento e sua especialização funcional de natureza legislativa. Os conflitos com os Stuarts se multiplicam. Mas, a monarquia cederá sempre, num processo de esvaziamento irreversível. Jaime I, embora qualificando seus atos de "courtesy, not duty" (18) não deixa de aceitar todos os bills que lhe são enviados pelas Assembléias. Carlos I, sob a ameaça de uma recusa de subsídios, assina a Petição de Direitos de 1628. Enfim, em 1642, o Parlamento derruba o veto real de 16 de fevereiro, dando força de lei ao *Militia Bill* e, em 22 de março, os Comuns votam uma resolução pela qual o monarca não pode recusar sanção aos bills desejados pelo povo (19). Depois disso, a Revolução consagra para sempre a primazia do Parlamento. Cromwell, segundo RAOUL BOMPARD, confessa esse primado: "vós tendes o poder legislativo sem nenhum veto da minha parte" (20). Se a prerrogativa real tornará mais tarde a ser resgatada, serão os "lordes espirituais e temporais e as Comunas" que, "em virtude de suas cartas e eleições, constituindo em conjunto a representação plena e livre da Nação", dispõem, no "Bill of Rights" (1698), "que Guilherme e Maria, príncipe e princesa de Orange, são e continuam declarados Rei e Rainha da Inglaterra" (21).

Nesta época, justificando a Revolução de 1688 e retomando as lições de ARISTÓTELES, JOHN LOCKE delinea a sua teoria da divisão dos poderes. Segundo ele, o governo se manifesta através de três "poderes": o legislativo, o executivo e o federativo. O "legislativo vem às mãos de diversas pessoas que, convenientemente reunidas, têm em si ou juntamente com outras, o poder de elaborar leis"; o segundo acompanha "a execução das leis que se elaboram e ficam em vigor", enquanto o poder federativo se ocupa da "questão da segurança e do interesse do público" fora da sociedade política a que pertence. Mas "pelo direito

(16) Ver ROLAND MOUSNIER — *Les XVI e XVIIème siècles*, Tomo IV da *Histoire des Civilisations*, Paris, 1954., pp. 104/6; J. CHASTENET, *op. cit.*, p. 34; RUDOLPHE GNEIST — *La Constitution Communale de l'Angleterre*, Paris, Librairie Internationale, 1898, Tomo II, p. 110.

(17) COMTE DE FRANQUEVILLE, *op. cit.*, p. 274.

(18) J. R. TANNER, *English Constitutional Conflicts of the Seventeenth Century* — Cambridge University Press, 1948, 4th. edition, p. 30.

(19) Ver E. C. MASON — *The Veto Power, its Origin, Development and Function in the Government of the United States (1789-1869)*. Boston, Ginn & Company, 1890, p. 16, notas 3 e 4 inclusive; RAOUL BOMPARD, *Le Veto du Président de la République et la Sanction Royale*, Paris, Arthur Rousseau Editeur, 1906, p. 30.

(20) *Op. cit.*, p. 32.

(21) In MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, pp. 270-1.

que tem de fazer leis para todas as partes e para qualquer membro da sociedade, prescrevendo-lhes regras às ações, e concedendo poder de execução quando as transgridem, o legislativo necessariamente terá de ser supremo, e todos os outros poderes em membros ou partes quaisquer da sociedade (são) dele derivados ou a ele subordinados" (22).

Mais tarde, no século XVII e a partir da sua percepção das instituições políticas inglesas, MONTESQUIEU reelabora a teoria da separação de poderes com a supremacia do legislativo. "Há em cada Estado três sortes de poderes (pouvoirs): o poder (puissance) legislativo, o poder (puissance) executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder (puissance) executivo daqueles que dependem do direito civil". O primeiro "faz leis para um tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga aquelas que estão feitas". Será preciso ainda, continua MONTESQUIEU, "que o povo em conjunto tenha o poder legislativo; mas, como isto é impossível nos grandes Estados e está sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é necessário que o povo faça por meio de seus representantes tudo o que ele não pode fazer por ele mesmo" (23).

As duas grandes Revoluções burguesas do século XVIII se encarregarão de alastrar, no Ocidente, as conquistas do Parlamento inglês. A norte-americana, depois de os "Representantes" dos Estados Unidos da América, reunidos em "Congresso Geral", declararem em 1776 a sua independência, inscreve no primeiro mandamento da Constituição de 1787 que "Todos os poderes legislativos concedidos pelo presente ato serão atribuídos a um Congresso dos Estados Unidos, que se comporá de um Senado e de uma Câmara de Representantes" (24). A Revolução francesa, de seu turno, através dos "representantes do povo francês constituídos em Assembléia Nacional", consagra, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, os princípios da separação dos poderes (art. 16) e o de que "toda soberania reside essencialmente na Nação" (art. 3º). Na Constituição de 1891, o seu art. 2º reconhece como seus representantes "o Corpo Legislativo e o Rei", explicitando no dispositivo seguinte que "o poder legislativo é delegado a uma Assembléia Nacional composta de representantes temporários, livremente eleitos pelo povo..." (25).

Essas Revoluções burguesas instauram, assim, a segunda etapa da história dos Parlamentos modernos, significando a passagem do direito divino dos reis ao princípio democrático. Os três países mencionados — Inglaterra, Estados Unidos da América e França — percorrerão esse período, do fim do século XVIII ao início do século XX, de formas bem peculiares e influenciando diferentes Estados, novos e velhos.

(22) Segundo Tratado sobre o Governo, S. Paulo, Instituição Brasileira de Difusão Cultural S. A., caps. XII e XIII, pp. 91 a 95.

(23) Pages Choisis. II — *L'Esprit des Lois*, Paris, Librairie Larousse, 18ème édition, pp. 38 e 39.

(24) In RICHARD D. HEFFUER — *A Documentary History of the United States*, New York, Mentor Books 1963, pp. 18 e 24.

(25) In MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, pp. 3, 4 e 7.

Na Inglaterra, com as omissões de Jorge III ou Jorge IV e malgrado as convicções do Príncipe Alberto <sup>(26)</sup>, a monarquia parlamentar se consolida aos poucos, transferindo os poderes do rei para o Gabinete, cristalizando as atribuições do Parlamento. O Executivo, portanto, se democratiza e, sujeito à engrenagem do parlamentarismo como às injunções do jogo partidário, retoma a caminhada do seu fortalecimento. Com as maiorias das duas Casas, o Governo pode fazer o que deseja; mas, acrescenta Sir IVOR JENNINGS, sob "o controle da autoridade absoluta do Parlamento" <sup>(27)</sup>.

Nos Estados Unidos da América, sua versão presidencialista da monarquia inglesa do século XVIII, legitima democraticamente o Executivo. Apesar disso, desde a constituinte muitos o temiam. Segundo informa A. HAMILTON, "a aversão do povo pela monarquia" levava os adversários da Constituição a considerarem o Presidente não como um embrião e sim como "um filho bem desenvolvido daquele parente detestável" <sup>(28)</sup>. Um século depois o futuro presidente WOODROW WILSON constata, em 1885, a existência de um "Governo Congressional", em que o Legislativo "pouco a pouco se colocou ao par dos mínimos detalhes da Administração e tinha tomado em suas mãos, virtualmente, todos os poderes essenciais do Governo" <sup>(29)</sup>.

Na França, ao contrário, a última década do século XVIII e todo o século XIX se caracterizam como um período de transição, oscilando entre o primado da legitimidade monárquica e a democracia representativa, sob diferentes formas de governo. Os Parlamentos se sucedem, soberanos ou impotentes. Da Convenção ao Corpo Legislativo de 1791 ou de 1793 chega-se à Câmara dos Pares e Câmara dos Deputados de 1814, quando Luís XVIII, depois de evocar a Divina Providência que o teria chamado ao trono, proclama que "voluntariamente e pelo livre exercício" da sua autoridade real, concede (accorde et accordons), "faz concessão e outorga" a sua Carta constitucional. Ainda em 1830, o artigo 14 da Constituição de Luís Felipe, repetindo a anterior, esclarece que "o poder legislativo se exerce coletivamente pelo Rei, a Câmara dos Pares e a Câmara dos Deputados". Se, em 1848, o Presidente da República foi eleito e o "povo francês delega o poder legislativo" à Assembléia Nacional, a ascensão de Luís Napoleão Bonaparte torna-o Imperador dos franceses e o poder legislativo volta a ser exercido conjuntamente pelo monarca, o Senado e o Corpo Legislativo. Somente a partir de 1875 a França acompanha os antecedentes inglês e norte-americano na progressão continuada de legitimação democrática, incluído o Executivo. Em pouco tempo, porém,

(26) "Mas pode-se dizer com certeza que, no momento em que Peel deixou o ministério, Alberto tinha-se tornado o Rei da Inglaterra" (LYTTON STRACHEY — *La Reine Victoria*, Paris, Payot, 1960, p. 135).

(27) *The British Constitution*, Cambridge University Press, 1950, p. 12.

(28) A. HAMILTON, J. JAY e MADISON — *Le Fédéraliste*, Paris, Giard et E. Brière, 1902, p. 258.

(29) *Congressional Government*, Boston, 15th edition, 1901, p. 45.

começa-se a qualificar o regime da III República como uma "ditadura do Parlamento".

Ainda que menos sangrenta, essa lenta substituição de crenças quanto ao fundamento do poder também foi vivida no Brasil. Desde os seus tempos de Colônia, a monarquia portuguesa admitiu representantes brasileiros nas Cortes e consentiu em conviver com as Câmaras dos Municípios. Procuradores do Estado do Brasil e do Maranhão teriam freqüentado as Cortes de 1641 a 1698, data que "marca o fim da monarquia do velho tipo lusitano, em que a autoridade do rei estava temperada pela soberania das Cortes" (30). A primeira Câmara Municipal, por sua vez, nasce com Martim Afonso de Souza, que "convocou os **homens bons** para a eleição dos vereadores" (31). CARLOS OTT registra em 1549 a construção, pelos índios, da Casa da Câmara da Cidade do Salvador (Casa da Audiência e Câmara) (32). Malgrado os caprichos do Governo de Lisboa e dos seus delegados locais, as Câmaras exercitaram amplos poderes durante todo o período colonial. Segundo CAIO PRADO JUNIOR, "o seu raio de ação é grande, muito maior que o estabelecido nas leis. Vemos as Câmaras fixarem salários e o preço das mercadorias; regularem o curso e o valor das moedas; proporem ou recusarem tributos reais; organizarem expedições contra o gentio e com ele celebrarem pazes; tratarem da ereção de arraiais e povoações; proverem sobre o comércio, a indústria e a administração pública em geral; chegarem a suspender governadores e capitães, nomeando-lhes substitutos; e prenderem e porem a ferro funcionários e delegados régios" (33).

As Câmaras eram compostas de proprietários rurais. Calcados no modelo recebido da metrópole, nada herdaram das "assembléias dos conselheiros" dos nossos índios tupis ou dos "conselhos de chefes" dos tupinambás que, em assuntos de relevância, tinham também "a palavra mais alta e definitiva" (34). A representação das Câmaras, mesmo privilegiada, já confrontava a autoridade divina dos monarcas. A vitória do movimento constitucionalista do Porto, de 1820, e suas repercussões no

---

(30) JOAO ALFREDO LIBANIO GUEDES, *História Administrativa do Brasil* -- vol. IV, Rio, Departamento de Imprensa Nacional, 1962, pp. 42 e 80.

(31) HELIO DE ALCANTARA AVELLAR e ALFREDO D'ESCARNOLLE TAUNAY, *História Administrativa do Brasil* -- vol. I, Rio, Departamento de Imprensa Nacional, 1965, p. 28. Somente em 1935 cria-se em São Paulo, "pela primeira vez no Brasil, o cargo de prefeito com caráter executivo..." ob. cit., p. 31.

(32) *A Casa da Câmara da Cidade de Salvador*, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 1981, p. 4.

(33) *Evolução Política do Brasil e outros Estados*, São Paulo, Editora Brasileira Ltda., 1957, p. 28.

(34) Ver PAULO DE FIGUEIREDO, "O Poder Legislativo nas civilizações desaparecidas" in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, 1981, n.º 71, pp. 43 e 94.

Brasil impuseram o juramento de D. João VI às Bases portuguesas <sup>(35)</sup> e a convocação de eleições para a escolha dos representantes brasileiros nas Cortes Gerais Constituintes do Reino Unido. Porém, entre legisladores lusos e brasileiros os conflitos foram sempre profundos e, quando a Constituição foi jurada em Portugal, oitenta e três dias já se haviam passado da Proclamação de Independência do Brasil <sup>(36)</sup>.

Com a Independência, institucionalizou-se a "conciliação" do direito divino do monarca com a legitimidade representativa do Parlamento nacional. Desde a Constituinte, um deputado pretendia que se convidasse o Imperador para que dissesse "sucinta e brevemente as condições com que quer entrar no pacto social..." <sup>(37)</sup>.

Dissolvida a Constituinte, o Projeto da Carta de 1824, redigida pelo Conselho do Estado, foi submetido às Câmaras Municipais do Império. "Recebendo o projeto, conta AFFONSO DE TAUNAY, entendeu a Câmara do Rio de Janeiro não convir adiar-lhe a aprovação. Ass'im mandou publicar um edital, declarando-se que se encontrariam na sala de sua sessão dois livros em que todos os cidadãos livremente e sem a mais pequena coação, poderiam assinar os nomes, opinando ou não pela aceitação integral do projeto, desde logo, como estatuto fundamental do país. Essa resolução também a adotaram as Câmaras das províncias". Por isso, o decreto imperial de 26 de março de 1824 enfatizava que o projeto foi aprovado pela "maioria do povo brasileiro" <sup>(38)</sup>. A Constituição de 1824, promulgada "Em nome da Santíssima Trindade", reconheceu como representante da Nação brasileira o Imperador e a Assembléia Geral (artigo 11), depois de consagrar a existência de quatro "poderes políticos": o legislativo, o executivo, o judicial e o moderador (artigo 10). Este último, inspirado nas idéias de CLERMONT-TONNERRE e BENJAMIN CONSTANT de uma "force... qu'elle soit neutre" e "de sorte sacrée" <sup>(39)</sup>, deveria

---

(35) Defendi o ponto de vista, em 1959, de que são as Bases portuguesas de 1821 a primeira Constituição do Brasil. Ver "A primeira Constituição do Brasil" in *IV Colóquio Internacional de Estudos Luso-Brasileiros*, Bahia, Universidade da Bahia e UNESCO, 1959, pp. 86 e 87.

(36) Ver HAMILTON LEAL — *História das Instituições Políticas do Brasil*, Rio, Departamento de Imprensa Nacional, 1962, pp. 5 a 68; OCTACIANO NOGUEIRA — *Poder Legislativo no Brasil*, Brasília, Fundação Petronio Portella e Fundação Milton Campos, 1981, pp. 5 a 20.

(37) Ver BARBOSA LIMA SOBRINHO — "A Ação da Imprensa em Torno da Constituinte" in *A Constituinte de 1823*, Brasília, Senado Federal, 1973, p. 28.

(38) *O Senado do Império*, Brasília, Senado Federal, 1978, p. 67.

(39) Ver BENJAMIN CONSTANT — *Principes de Politique Applicables à tous les Gouvernements Représentatifs in Oeuvres*, Paris, Pléiade 1957, pp. 1113 a 1119. Ver também BRAZ FLORENTINO HENRIQUES DE SOUZA — *O Poder Moderador*, Brasília, Senado Federal, 1978, pp. 31 a 58. Não parece claro o entendimento de BEATRIZ WESTIN DE CERQUEIRA LEITE segundo o qual a concepção de Benjamin Constant teria sido "alterada no tocante à nova organização constitucional" (*O Senado nos Anos Finais do Império (1870-1889)*, Brasília, Senado Federal, 1978, p. 24).

velar “sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos outros poderes políticos”. Na prática, a Câmara de Deputados advertia com freqüência ao Imperador que a Nação brasileira “o colocou sobre o trono que ela erigira” e D. Pedro I, por sua vez, não deixava de relembrar a sua “inviolável e sagrada pessoa” <sup>(40)</sup>, expressões, aliás, transcritas no artigo 99 da Lei Magna de 1824. O crescente aprendizado do parlamentarismo e o exercício do poder moderador (Título V, Cap. I) levaram ALIOMAR BALEEIRO a comparar “o parlamentarismo brasileiro ao tempo de menoridade, da conciliação ou de Zacarias, Itaboraí, Visconde do Rio Branco ou Caxias”, com o “parlamentarismo inglês de Jorge III até o meado do século XIX, quando Vitória ainda sofria a influência do marido e o sistema eleitoral ainda não se estendera a todo o proletariado urbano” <sup>(41)</sup>. De fato, ainda conviviam no Brasil o direito divino dos reis e a “representação nacional”, embora do primeiro se possa dizer que a sua interpretação se tenha confundido e diluído no tempo, com o valor jurídico emprestado por LOISEAU à “anciennoté historique” da monarquia francesa no século XVII <sup>(42)</sup>. Segundo BRAZ FLORENTINO HENRIQUES DE SOUZA, em livro de 1864, “não podia o Imperador do Brasil deixar de ser ungido com o óleo santo: e tornar-se verdadeiramente **sagrado**, continuando assim as gloriosas tradições dos reis **fidélimos**, seus augustos antepassados” <sup>(43)</sup>.

O lento desprestígio da monarquia construiu a proclamação da República em 1889 e, com elas, os Poderes Executivo e Legislativo passaram a emergir de uma mesma fonte de poder. A vida política nacional deformará, contudo, o modelo presidencialista importado dos Estados Unidos e “racionalizado”, ensejando ao Chefe do Estado uma hegemonia permanente. Os conflitos entre os dois poderes instauraram-se desde a primeira legislatura republicana <sup>(44)</sup> e os atos de fechamento das Casas

(40) Ver OTÁVIO TARQUÍNIO DE SOUZA — *A Vida de D. Pedro I*, Rio, Livraria José Olímpio Editora, 1960, Tomo II, p. 276 e Tomo III, p. 89.

(41) “A Vocação Política dos Brasileiros e a Ascensão dos Parlamentos no Mundo” in *O Poder Legislativo no Brasil*, Brasília, Câmara dos Deputados, 1975, p. 136.

(42) Dizia LOISEAU: “Há muito tempo que todos os reis da terra, quer por concessão voluntária dos povos, quer por usurpação antiga (a qual faz lei em matéria de soberania que não podem receber de outro lugar), prescreveram a propriedade do poder soberano e a juntaram ao seu exercício.” Mais tarde, declarava CAZALES à Constituinte francesa de 1871: “Eu não penso absolutamente que o rei tem a sua coroa de Deus e de sua espada, eu não admito absolutamente estes contos ridículos; ele a tem do voto do povo; mas há oitocentos anos que o povo francês delegou à família real seu direito ao trono...” (PAUL BASTIDE — *L’Idée de Légitimité* in *L’Idée de Légitimité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, pp. 4 e 5).

(43) *Op. cit.*, p. 79. Ver VALDEMAR DE ALMEIDA BARBOSA — *A Câmara dos Deputados como fator de Unidade Nacional*, Brasília, Câmara dos Deputados, 1977, pp. 43 e 44.

(44) Ver AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO — *A Câmara dos Deputados*, Brasília, Câmara dos Deputados, 1976, p. 75.

do Congresso alcançam hoje o número de seis: 1891, 1930, 1937, 1966, 1968 e 1977. Entre esses, o período mais longo medeia entre 1937 e 1945, com a ditadura Vargas.

Essa pequena resenha da história parlamentar brasileira não registra tendências inusitadas. Em verdade, com exceção das colônias africanas e asiáticas, todas as Nações do mundo cultuam nas primeiras décadas do século XX a legitimidade democrática exclusiva. Até mesmo as ditaduras nazi-fascistas e os freqüentes golpes de Estado latino-americanos se autojustificam como promotores da democracia. Várias monarquias européias se submetem ao **referendum** da vontade popular <sup>(45)</sup>, inclusive a espanhola que, no artigo 57 da sua Constituição (1978), também reconhece o monarca como "legítimo herdeiro da dinastia histórica".

A vida dos Parlamentos passa a depender, por inteiro, do jogo das instituições representativas e os seus conflitos com o Executivo cingem-se ao exercício das respectivas especializações funcionais. Os sistemas partidários e os arcabouços parlamentarista ou presidencialista dos governos orquestram o prestígio das Casas do Congresso.

Mas, desde a 1ª Guerra Mundial discute-se a confiabilidade da função legislativa histórica dos Parlamentos, e a revolução soviética (1917) parece lhe ter emprestado novo significado.

Nos nossos dias, SCHLESINGER escreveu sobre a "Presidência Imperial" norte-americana <sup>(46)</sup> e MAURICE DUVERGER refere-se à "Monarquia dos Estados Unidos, França, Canadá e Inglaterra" <sup>(47)</sup>. Mais recentemente, porém, THOMAS E. CRONIN constatou o declínio da "Presidência Imperial" <sup>(48)</sup> e DAVID M. ABSHIRE, ocupando-se também da política exterior norte-americana e retomando expressões de Wilson, refere-se ao "governo neocongressual" em surgimento <sup>(49)</sup>. Permanecem, portanto, atuais as análises e discussões sobre os Parlamentos e sobretudo em torno do trabalho legislativo que desenvolvem. Retomar esses estudos — ainda que sob a forma de "um esboço de história" — é também uma maneira de homenagear essas instituições, com as quais nasceu e sobrevive a democracia representativa.

(45) Ver R. FUSILLER — *Les Monarchies Parlementaires*, Paris, Les Editions Ouvrières, 1960.

(46) ARTHUR M. SCHLESINGER — *La Présidence Impériale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1976.

(47) *La Monarchie Républicaine* — Paris, Laffort, 1974.

(48) "A Resurgent Congress and the Imperial Presidency" in *Political Science Quarterly*, vol. 95, n.º 2, 1980, pp. 209 a 237.

(49) *Foreign Policy Makers: President vs. Congress*, Washington, Georgetown University, 1979, pp. 47 a 67.



# O poder constituinte e a sua pragmática

PAULINO JACQUES

Professor emérito

## I — Origem e evolução

Se a soberania, que é o supremo poder de Estado, reside no povo, o Poder Constituinte, que dela deriva, repousa numa pessoa sobrenatural ou natural, ou num conjunto de pessoas coordenadas entre si, com fins políticos, ou seja, uma assembléa.

Como o próprio nome indica, o Poder Constituinte é aquele poder que constitui o Estado, estruturando-o com os poderes constituídos — o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, na terminologia moderna. Como observamos em *A Constituição Explicada*, de nossa autoria (5ª edição, Forense, de 1982), o Poder Constituinte está no bojo de toda revolução vitoriosa, como o nascituro no útero da gestante. Por isso, pode desenvolver-se como o feto na vida uterina, enquanto durar a gestação. Dai o Poder Constituinte “remanescente”.

A verdade é que, como ensina a História, o Poder Constituinte era exercido, nos mais remotos tempos, por pessoas sobrenaturais, como Shamasch, que inspirou a Hamurabi o seu famoso Código (2000 a.C., aproximadamente); Jeová, que anunciou a Moisés o *Decálogo* (1600 a.C., aproximadamente); Brahma, que prescreveu a Manu as *Leis* (1100 a.C., aproximadamente) e, mais tarde, esse mesmo Poder Constituinte foi exercitado por pessoas naturais, como Licurgo com a sua Constituição (Esparta, 898 a.C.); Filolau, com a sua Constituição (Tebas, 890 a.C.) e Sólon, com a sua Constituição (Atenas, 593 a.C.).

Na velha Roma, fenômeno semelhante ocorreu. Tarquínio, o Soberbo, editou o *Jus Papirianum* (520 a.C.), os Decênviros em (439 a.C.) elaboraram a *Lex Duodecim Tabularum* e Justiniano outorgou os seus famosos *Códigos*, consolidando o direito romano anterior, no século VI d.C. No fim desse mesmo século, Maomé, inspirado em Alah, começou a escrever o *Alcorão*, que só terminou no século seguinte, VII d.C.

Mais tarde, as *Capitulares* de Carlos Magno (século IX d.C.) vieram consagrar, mais uma vez, o Poder Constituinte exercido por pessoas naturais, podendo incluir-se entre elas o próprio João Sem Terra, com a sua *Magna Carta* imposta pelos barões (1215 d.C.).

## II — No Estado de Direito

É certo que, após o advento do Estado de Direito com a centúria revolucionária anglo-franco-americana (1689-1789) — as leis fundamentais do Estado passaram a ser elaboradas por Assembléias exercitando o “Poder Constituinte”, como regra geral; mas menos é que houve exceções que merecem registro.

Assim, a Carta Constitucional outorgada à França em 1814, por Luís XVIII; a Constituição do Império do Brasil, outorgada por D. Pedro I em 1824; e a Constituição de Portugal, outorgada por D. Pedro I do Brasil, então D. Pedro IV de Portugal, em 1826.

A verdade é que essas “leis fundamentais”, embora outorgadas, eram liberais, tendo vigorado as duas últimas durante mais de meio século e assegurado, tanto ao Brasil quanto a Portugal, grandeza cívica, política e militar.

Vale observar que o Poder Constituinte apresenta dois aspectos: o Poder Constituinte originário, que não tem limites, senão a soberania, e o Poder Constituinte derivado, que emana daquele e é por ele limitado, qual se verifica no poder de emenda constitucional. Convém lembrar, ainda, o Poder Constituinte “remanescente”, que atua enquanto durar a revolução que o originou.

## III — A Assembléia Constituinte

O Grande Conselho do Rei (Concilium Principum ou Curia Regis), constituído de barões, bispos, abades e outros cortesãos — apesar de ter elaborado “leis fundamentais”, não pode ser considerado, obviamente, uma Assembléia Constituinte. Igualmente, as Assembléias de barões e bispos que impuseram aos reis da velha Bretanha a promulgação de cartas constitucionais, como a *Petition of Rights* de 1628 e o *Bill of Rights* de 1689.

Só mesmo a partir dos Congressos de Filadélfia, que se reuniram na Colônia americana de Pensilvânia, de 1774 a 1787, é lícito falar em Assembléia Constituinte, composta de representantes do povo, que elaboraram e promulgaram as Constituições das Colônias, da Confederação e da Federação americana.

O fenômeno político-constitucional, a partir daí, propagou-se pela França e outros países europeus. Assim, foram votadas e promulgadas por Assembléias políticas algumas Constituições, como a de 1791 (Monárquica), 1793 e a de 1795 — com vigências efêmeras, porque não tardou o advento do Consulado Napoleônico e, a seguir, o seu Império até 1814. Ainda outras Constituições foram votadas e promulgadas, como as de 1830, 1848 e 1875. Vale observar que esta última constava apenas de três leis constitucionais (Organização da Câmara dos Deputados, do Senado e suas relações com o Executivo) — não tendo se codificado, porque nada impediu que vigorasse durante 70 anos.

Demais, podemos lembrar a Constituição espanhola votada e promulgada pelo Congresso de Cádiz em 1812; e a Constituição portuguesa votada e promulgada pelas Cortes, em 1822.

Não obstante, o Reino Unido da Grã-Bretanha permaneceu elaborando novas "leis fundamentais", sem convocar qualquer Assembléa Constituinte, porque nesse país a Câmara dos Comuns sempre exerceu e ainda exerce, singularmente, o Poder Constituinte — nas conhecidas lições de BAGEHOT e DICEY. Aliás, é sentimento popular nesse país que "Os Comuns podem tudo, menos mudar um homem em mulher"...

Além disso, na segunda década de nosso século, foram votadas e promulgadas por Assembléas Constituintes, entre outras, as seguintes Constituições: a) Constituição dos Estados Unidos do México pela Assembléa Constituinte instalada na cidade do México em 1917; b) Constituição da República Socialista Federativa dos Soviéticos da Rússia pelo V Congresso Panrusso, reunido na cidade de Petersburgo em 1918; c) a da República Federal da Alemanha pela Assembléa Constituinte que funcionou na cidade de Weimar em 1919. Convém notar que essas Constituições foram as precursoras das leis fundamentais, incorporando ao seu texto os novos direitos do homem, ao lado dos civis e políticos — os econômicos e sociais.

Após a 2ª Guerra Mundial (1939-1945), votaram-se e promulgaram-se por Assembléas Constituintes outras Constituições republicanas, como a da Itália (Roma, 1947) e da Alemanha Ocidental (Bonn, 1949) — ambas parlamentaristas e social-democráticas.

No Brasil, tivemos três Assembléas Constituintes que funcionaram regularmente, votando e promulgando as Constituições de 1891, 1934 e 1946, apesar das conjunturas políticas que sacudiram o País.

#### IV — O *casuismo* constitucional

Não obstante, crises políticas têm sacudido várias nações, em diferentes períodos de sua história, originando a Legislação Constitucional *in specie*, quando deve ela ser normalmente *in genere*.

Assim, a legislação fascista, a legislação nazista e a legislação franquista — todas produtos de crises políticas — e, conseqüentemente, *casuísticas*, para melhor atenderem às emergências. São as lições de SANTI ROMANO, KARL SCHMITT e LEGAZ Y LACAMBRA, entre outros.

O Brasil não escapou dessa fenomenidade legislativa, com os Atos Institucionais oriundos da Revolução de 1964, e a legislação complementar (veja de PAULINO JACQUES, *A Constituição Explicada*, cit.).

A verdade histórica é que as crises políticas geradoras das conjunturas legislativas são benéficas porque ensejam a transformação do organismo social e, em conseqüência, a evolução da normatividade jurídica.

## V — As Superconstituições

As antigas “declarações de direitos” (Bill of Rights) inglesas, norteamericanas e francesas (1689-1776-1789) — eram verdadeiras Superconstituições, porque as Cartas Magnas ou as Constituições não podiam feri-las. Eram essas “declarações de direito” promulgadas anteriormente às Constituições, como aconteceu com as da Virgínia, Nova Jersey, Maryland e Carolina do Norte — na Nova Inglaterra — e na França, em 1789 (Déclaration des Droits de l’Homme).

Mais tarde, essas “declarações de direito” foram incorporadas aos textos constitucionais, aparecendo no preâmbulo das Constituições ou em capítulo próprio na parte dogmática — com o que perderam, evidentemente, o caráter de superconstituições.

Hoje, porém, ressurgiram com geral ênfase esses atos normativos excepcionais, no âmbito internacional, qual se verifica das declarações dos direitos humanos da ONU e da OEA.

Demais, nos Estados totalitários da esquerda (União Soviética e aliados ou China Popular e aliados); e nos Estados totalitários da direita (Itália fascista, Alemanha nazista e Espanha franquista) os estatutos dos respectivos Partidos não podiam ser feridos pelas Constituições. Era o renascimento da superconstituição sob forma normativa esdrúxula — ensinamento de VISHINSKY, KIRICHENCO e DINISOV.

## VI — O poder inalienável

A pragmática do Poder Constituinte, que atrás examinamos, demonstra a sua versatilidade formal, tanto quanto a sua imutabilidade substancial. É que esse Poder paira acima de quaisquer outros, como os Poderes Constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário). As próprias superconstituições, sejam declarações de direitos, sejam estatutos partidários, estão inelutavelmente submissas ao Poder Constituinte. Nem mesmo aquele “quarto Poder do Estado” — que era a imprensa no juízo de BURKE — fugia ao império do Poder Constituinte, ainda que pudesse subverter os Poderes Constituídos.

Por isso, as funções constituintes, bem se percebe, só podem ser exercidas pelo Poder Constituinte, que reside numa Assembléa Legislativa extraordinária, como o Congresso Nacional, especialmente convocada. Isso só seria possível no momento atual através de um golpe de Estado, que é uma revolução branca, sem derramamento de sangue, mas que é incompatível com o Estado democrático. Este é o meu pensamento definitivo, fruto da mais profunda meditação e plena isenção doutrinária.

Daí, o caráter, por assim dizer, de lei natural, estabelecida por Deus, que o Poder Constituinte revela no plano estatal.

# Constituição, constituinte, reformas

Ministro CLOVIS RAMALHETE

Proponho-me a fixar certas notas sintéticas e essenciais, concernentes à Constituição e o que seja — Constituinte e seu papel político — Reformas constitucionais, seu mecanismo.

## I. **Constituição: como surgiu, o que seja**

Constituição, tal como hoje a praticamos, é efeito do fato político recente — o Constitucionalismo —, que há dois séculos no Ocidente, transformou a organização do Poder (fins do séc. XVIII e início do XIX).

No Brasil, sob a regência de D. João aqui sediada, eclodiu a ação revolucionária do **constitucionalismo** com agitações populares até sangrentas. Preparou o advento da monarquia constitucional brasileira.

As Revoluções exigiam o **constitucionalismo** e formaram um destes poderosos fenômenos políticos de transformação que se espraiam imponentes por cima de povos e fronteiras. Assim a História por vezes de súbito dá seu passo.

Este movimento revolucionário, o constitucionalismo — que ao tempo recobriu as Américas e a Europa — veio a revestir cada governo com sua **Constituição**.

Entende-se por Constituição certo documento legislativo, superior aos demais e produzido de modo formal. Por mais solene que surja ela, do ato que a elaborou, também a Constituição escrita sujeita-se a freqüentes mudanças e adaptações.

Exemplos: a Constituição dos EUA e a nossa história constitucional desde o Império. Ambas registram emendas.

Apesar do ato constituinte, no interior da comunidade nacional, anteriores à Constituição escrita, jazem e atuam vigorosamente certas forças duradouras instituídas. Elas se mostram vivos agentes de Poder. São corpos ou instituições permanentes. (No Brasil: Municípios, Igreja, Forças Armadas, Sindicatos, Corporações, Imprensa, Clãs regionais, Universidades, e outros.)

Quando advêm, a Constituição escrita acolhe-os. Ela não os criou. Se for o caso, organiza-os ou dá-lhes eficácia jurídica. A Constituição com eles legitima-se e injeta-se de efetividade.

Neste passo estou com aquela autorizada linhagem de constitucionalistas, os que se põem na fronteira da sociologia com o direito, os quais desde o antigo BOUTMY até ao moderno CARL FRIEDRICH reconhecem as "forças anteriores à Constituição".

Como seu produto jurídico, a revolução constitucionalista estabeleceu, no Ocidente, certos direitos do indivíduo perante o Estado, e ainda, expropriou o governante do seu poder de legislar e do de impor tributos, sem a participação, no ato, de representantes diretos dos governados.

## II. Constituições: o que as compõe

Desde então, as Constituições perduram. Definem a extensão do Poder e a separação das funções do Estado. É que quando se limita o Poder do Estado, resguarda-se o direito dos indivíduos.

No entanto, neste século, o conteúdo das Constituições distendeu-se.

Nos dias atuais, as Constituições geralmente compõem-se de normas **substancialmente constitucionais** e ainda de outras, que são **normas só formalmente constitucionais**.

A Constituição brasileira do Império antecipou-se de um século, a esse moderno conceito. Distinguiu normas que são constitucionais de outras constantes do próprio texto. Diferenciou-as apenas para disciplinar o processo constitucional de emenda (Const. 1824, art. 178 — "É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias").

As normas **substancialmente constitucionais** estabelecem 1) garantias ao indivíduo e, ainda, 2) organizam o Estado e seu Poder, em ramos de funções, 3) fixam as regras do **acesso ao Poder**, 4) dispõem sobre o **processo de emendas** à Constituição e instituem 5) um sistema de **defesa interna e externa da ordem constitucional**. Tais são as **normas substancialmente constitucionais**.

Já as outras, as normas **só formalmente constitucionais**, referem-se à ordem econômica e social, à família, à educação e a outras questões. Encontram-se nas Constituições, à busca de tutela estável.

Estas outras normas sociais e econômicas surgiram com os constituintes do após I Guerra. Eles se advertiram do relevo político da **Questão Social**. É de evocar-se aquela época européia, de caos social e político, e o significado naqueles dias da Revolução soviética de 1917.

Houve tendência de até universalizarem-se certas normas de tutela jurídica do trabalho. Criou-se, então, a Organização Internacional do Traba-

lho, aberta a governos e representantes de empregadores e de operários. O Tratado de Versalhes refletiu essa inspiração social dos tempos. Asseverou (Preâmbulo, 13ª parte) que a paz, para ser universal e duradoura, deve assentar na justiça social.

As Constituições européias elaboradas no entreguerras refletiram esta hora política. As regras constitucionais não se limitaram, porém, às relações de trabalho. Estenderam-se à família, sindicato, educação e a outras questões. No Brasil, o constituinte de 1934 absorveu esta tendência.

Do conjunto surgiu a moderna concepção do **Estado do bem-estar social**. Tais são, portanto, de outro lado, as **normas só formalmente constitucionais**, vindas com tamanha exigência histórica.

### III. **Constituições: duas etapas do capitalismo**

Vê-se, nítido, que certa ordem econômica veio a gerar, digamos, o capitalismo. Este, de começo, exigiu que a Constituição pusesse limites ao Poder estatal, e estabeleceu o sistema representativo pelo voto. Entretanto, de dentro desta própria ordem jurídica do capitalismo, assim organizada pelo voto, uma outra ordem lentamente formou-se. Instrumentou-se com o voto. Passou desta vez a impor certos limites ao poder econômico, no capitalismo. O presente é grávido do futuro, disse se não me engano LEIBNITZ.

A ordem jurídica do capitalismo desdobrou-se, portanto, e até a atualidade, em dois períodos. Eles se refletem na história das Constituições.

Na **primeira** fase, ao capitalismo bastou que a Constituição pusesse freios ao Poder e que lhe assegurasse a liberdade de contratar. Esta fase, não obstante, passou a ser contestada já nos meados do século XIX (surto de associações laborais, de reivindicações de jornada de trabalho e de outras denúncias do sistema).

Na **segunda** etapa, entretanto (por efeito da contradição social instrumentada pelo regime democrático pluripartidário com voto), a ordem jurídica do capitalismo passou a legislar no campo econômico, limites à liberdade de contratar.

Tais restrições, exigindo tutela maior, elevaram-se às Constituições. Nelas instalaram-se, desde os constituintes do após I Guerra.

Estas outras **normas só formalmente constitucionais** em 1934 ingressaram na Constituição brasileira.

O primeiro período — o da plenitude do **liberalismo econômico** — esteve adotado pela Constituição do Império e a da República de 1891. Vigorou até 1930. O segundo período — o das **garantias sociais e econômicas** — este iniciou-se com a Constituição de 1934. Prossegue vigente (**Constituição de 1937, 46, 67 e Emenda de 69**).

Tal é a história das **normas só formalmente constitucionais**, inclusive no Brasil.

#### IV. Constituinte: seu papel político

O Poder Constituinte surge, quando de súbito ocorre esse fato político fundamental que é a separação entre **Autoridade** e **Poder**. Constituinte não se propõe. Acontece.

Exemplos da Autoridade sem Poder ou de momentos constituintes: D. Pedro II, no Paço da Cidade, cercado pela família imperial e por uns poucos dignatários, vê-se intimado pelo Major Sólon a deixar o Brasil (1889); — ou Washington Luiz, no Palácio do Catete, quando o Cardeal Leme o convida a recolher-se ao Forte de Copacabana e a exilar-se (1930); — ou Getúlio Vargas, no Palácio Guanabara, ao ser notificado pelo General Cordeiro de Farias de que já não era Presidente (1945). Tais fatos, os da Autoridade sem Poder, geraram Constituintes na História do Brasil.

Cada qual deles a instalou, por forças objetivas e sobre a ruptura da ordem constituída. Constituinte não se propõe. Acontece.

O Poder Constituinte decide politicamente o novo modo jurídico de ser, do Estado. No entanto, ele ressurge no corpo da comunidade nacional quando o titular da Autoridade se vê expropriado do Poder. É o que se constata na História.

A Constituinte, porém, surge historicamente, quando esse modo de ser, constitutivo do estatuto do Estado, perde eficácia.

O Poder desmembra-se, então, da autoridade. Abandona-a, por outro titular do Poder efetivo ou por um grupo, que haja penetrado o Poder com efetividade. Surge daí Poder Constituinte, que não pede prévia norma vigente para autorizá-lo; pois a Constituinte advém para instituir outra normatividade.

A Constituinte é ato originário praticado por **Poder político de fato**, radical. Distingue-se de reforma ou emenda, porque não se assenta em norma a fim de legitimar-se.

Constituinte não institui o Estado, mas imprime-lhe unidade.

#### V. Constituinte e revolução

Constituinte consiste em ato do Poder, quando este Poder politicamente se desliga da forma jurídica de ser, do Estado — e a qual desintegra.

O novo titular do Poder pode já ter penetrado o governo ou ainda estar fora dele — como se vê na História. (No governo — Deodoro, Getúlio, Castello Branco. E de fora do governo — Adenauer em 1945 e De Gaulle, em 1958.)

No Brasil, como nas Américas e na Europa, Constituinte tem cheiro de revolução. Ela salta de dentro da ruptura da ordem jurídica. Revolução, esse fato político do Poder, apto a arredar, pela força, e a substituir, com efetividade, porções da ordem institucional.



Constituinte, radical, originária do nada, por isso não se confunde com reforma ou emenda. Ela não se propõe. Acontece.

Neste País, cada Constituinte sempre correspondeu ao colapso da Autoridade. Constata-se não haver ocorrido Constituinte, em parte alguma, mesmo na Europa ou nos EUA, que se implantasse durante situação corrente de normalidade institucional.

Veja-se, até nas guerras, o vínculo entre Constituinte e ruptura da ordem institucional.

Comprove-se a relação entre a **derrota** na guerra (caos interno) e a instalação de Constituinte no Estado vencido; e do outro lado, a relação entre a **vitória** na guerra (reforço interno da Autoridade) e a permanência da ordem institucional.

Veja-se. Em 1870: A Alemanha vitoriosa. Então, somente a França, vencida, foi que instalou Constituinte para elaborar as 3 Leis Fundamentais, de 1875. Mas em 1918, a França foi vencedora. Então, apenas a Alemanha, tendo sido derrotada, convocou para Weimar (1919) a Assembléia Constituinte. E veio depois a II Guerra: Alemanha e França derrotadas; e ambas passaram à convocação de Constituintes.

Vê-se que a ruptura da ordem interna proporciona Constituinte. Constituinte não se propõe. Acontece.

## VI. **Constituinte: como se instala**

Da revisão das sucessivas convocações de Assembléia Constituinte, no Brasil, há o que deduzir.

**Primeiro**, que o agente supremo do Executivo tem sido quem sempre a tem convocado. Assim foi em 1822, 1889, 1933, 1945 e 1965. Não o propugno: constato. E destes fatos tiro conclusões para o presente.

Desde Pedro I e seu Ministro José Bonifácio, até o Presidente Castello Branco e seu Ministro Carlos Medeiros, as Constituintes aqui têm surgido por decisão política manifestada pelo Chefe de Estado. Instalaram-se por um movimento descendente do Poder: da cúpula para as bases.

É o sentido inverso do fato constituinte norte-americano ou europeu. Mas é assim. Não cabe aqui demonstrá-lo.

Cabe, no entanto, concluir que as reformas, na atualidade tão imperativas (formação de lei por decurso de prazo, mandato imperativo, regras de formação de Partidos, e tantas mais), terão de ser encaminhadas politicamente, mas por compromisso entre o governo e as grandes formações políticas, para implantarem-se.

**Segundo**, que quando aqui se instalou Constituinte, é certo que foi convocada pelo Chefe de Estado, mas não pelo Legislativo. E assim aconteceu pela circunstância mesma da total inexistência do Legislativo em cada caso (salvo 1966).

**Terceiro**, que essa total inexistência de Legislativo que recebesse ou que decidisse o encargo constituinte (como nos EUA, no século XVIII; ou no após II Guerra, na Alemanha, França e Itália) proveio, no Brasil, de que tinha havido aqui, em cada caso, a desintegração anterior da ordem jurídica, fim de cada período histórico. Então, o Poder, tendo desapossado a Autoridade, havia até dissolvido o Corpo Legislativo.

Por isso, sempre foi instaurada Constituinte no Brasil pela ruptura da ordem, a qual ocasionou a dissolução da Câmara e do Senado da monarquia como em 1889, ou a extinção do Legislativo estando ainda em curso o seu mandato, como em 1930, 34 e 45. Sem esta prévia ruptura da ordem, não ocorreu Constituinte em nossa história.

(Em 1966, entretanto, deu-se pequena variante. O Legislativo, então, prosseguia reunido, mas apenas por ter sido mantido pelo Poder Discricionário. Este, depois, pelo Ato Institucional nº 4 (7-12-66), foi que convocou a Reunião Extraordinária do Congresso, para discutir e votar o Projeto de Constituição, a ele apresentado pelo Presidente da República.)

## VII. Reformas, seus amplos limites

Reforma distingue-se de Constituinte. É que ela assenta em norma constitucional preexistente. Ao emendá-la, é ainda a própria Constituição que se está aplicando.

Na Constituição federal (art. 47, § 1º), qualquer matéria é passível de tramitação; salvo o projeto de abolir a República ou o regime federativo.

## VIII. Reforma, seu fim político

A nossa história constitucional reflete, nas emendas ou reformas, a tentativa de solução ao conflito da ocasião, entre o Poder constituído e as resistências antagônicas. Há deduções a tirar daí, como dado de ciência política.

Veja-se. A primeira grande emenda surgiu no Império, com o Ato Adicional e sua Lei de Interpretação. Constituem ambas sob a Regência, mas não na mesma direção, o resultado jurídico dos abalos na estrutura do Poder. A tendência federalista ergueu-se, então, forte, por um momento. Mas, foi reprimida ou aplainada, pela chamada Lei de Interpretação, que se seguiu.

Na República, pelo contrário, a emenda de 1926 resultou em magro resultado. Ela não representa, de modo adequado, as mudanças, que já então eram exigidas.

Na época dos Estados cafezistas, os dominantes escolhiam o novo Presidente. Certos impasses das sucessões haviam resultado em Hermes e provocado a campanha de Rui; e em Epiácio Pessoa.

As oligarquias cafezistas em 1921 convocaram a Convenção partidária para a sucessão de 1922, mas com candidatos já conhecidos como do ritual da época.

Os líderes não fizeram, então, o correto diagnóstico das resistências. Já tinha ocorrido Rui com a campanha civilista. Pois surgiu, então, a abstenção protestativa de Nilo Peçanha, que formou a reação republicana, por dissentir quanto à forma e o processo de escolha. Veja-se a carta de Nilo, em 7-6-21: é um documento programático.

Mas o sistema oligárquico (um arranjo em cadeia, que subia desde os clãs rurais e de base municipal, até os ajustes das elites, na aliança do Poder central com os chefes estaduais), não se deu conta do que, então, ocorria. Por isso, a Reforma de 1926 não teve profundidade que abrisse necessários canais às mudanças. Reforma constitucional estende sua legitimidade até às novas exigências do corpo social. Mas o Congresso de 1926, ao emendar a 1ª Constituição da República, porque não teve a medida de tais exigências, não atendeu aos fins políticos de uma reforma constitucional. A repressão foi vencida em 1930, quando tudo foi levado de roldão, e por isso mesmo.

Tiram-se conclusões de ciência política deste breve registro histórico. O aspecto positivo do uso da emenda, pelos estadistas do Império, opõe-se ao aspecto negativo do uso do poder de emendas, pelos estadistas da República Velha.

Os homens do Império consolidaram a monarquia representativa e unitária, com a Lei de Interpretação (Lei 105, de 12-5-1840). Ela só formalmente surgiu como lei; mas, substancialmente, foi emenda à reforma contida no ato adicional.

Centralizado, por ela, o Poder, houve então, pode-se dizer, a fundação da relativa estabilidade do 2º Reinado. Esta revisão de normas constitucionais da monarquia, se de um lado é certo que represou os grupos da tendência centrífuga federalista, de outro lado, deu suporte ao grande projeto político dos fundadores do Brasil. Ele consistiu na unidade nacional por cima dos interesses regionais ou de grupos.

O poder de emenda, vê-se, foi, então, no Império, usado adequadamente.

Mas na República, os de 1926 não entenderam os ventos da História. Os estadistas do café, usufrutuários de privilégios políticos, não avaliaram os indicativos da próxima ruptura. Os sinais da próxima ruptura foram, e por ordem: as greves operárias de São Paulo e Rio (1917/18), a sedição militar de 1922 (Rio), 1923 (Rio Grande do Sul) e 1924 (São Paulo); o surto de militantes anarquistas e o de políticos populares de base urbana (Maurício de Lacerda ou Evaristo de Moraes, pai, no Rio; Joaquim Pimenta, no Recife). Não viram, sobretudo, que a base do domínio político oligárquico assentava no artifício econômico, o de o café ser sustentado por empréstimos externos.

Os estadistas dos anos 20 não sentiram os tremores subterrâneos. Rebutou tudo em 1930. Não avaliaram, então, as mudanças.

\* \* \*

Há o que deduzir do bom e também do mau emprego do poder de reforma constitucional. Ela existe no direito, como instrumento apto a sucessivas e graduais reformas, que em momentos de crise canalizem as tendências históricas. Só assim a Emenda pode frustrar a desintegração da ordem e o surto da Constituinte.

## **IX. Reforma é compromisso**

O uso do poder de emenda no Império e na República teve por fito conseguir um resultado de compromisso ou de conciliação. Houve êxito, nas mãos quase geniais dos estadistas do Império. Não o tem tido, na República. O emprego do poder de reforma constitucional necessariamente sempre inclui o Executivo e largas formações políticas no Legislativo, mormente no presidencialismo. As últimas crises surgiram do antagonismo entre os dois Poderes (desde 1951).

No Império, com êxito, esta unidade negociada construiu a consolidação do regime monárquico representativo, ainda que em cima de abalos, como as Revoluções liberais de 1842 (São Paulo, Minas).

Esta é uma lição das crises, no Brasil e no exterior (Alemanha, 1945; França, 1958).

Na República, em 1926, porém, o uso desse poder de emenda constitucional não guardou a dimensão da crise que pretendeu debelar. Por isso, frustrou-se de seu fim político.

Como, então, também hoje radicalismo e desentendimento conduzem como sempre a impasse institucional. Ele desemboca na solução bonapartista ou na violência desintegrativa.

Tal é o quadro atual. Ele parece indicar ampla negociação política, para conduzir o tão reclamado processo de reforma institucional.

## **X. A História e o acidente**

Mas o acidente às vezes surge. Na História, ele é a ferramenta do irracional. Por isso, admito o improvável.

Recordo nesse sentido o que sucedeu no fim do Império. João Alfredo, Presidente do Conselho, havia conduzido com êxito a decisão da Lei Áurea, do 13 de maio. Ante o descontentamento e mágoas de certos setores, o Deputado Cesário Alvim interpelou-o sobre o Partido Republicano.

— “Cresça e apareça” — foi, ainda que com outras palavras, a resposta de João Alfredo, que se tornou dito popular.

Naqueles dias, o horizonte político até que parecia limpo. Dois anos depois, implantou-se a República.

# Técnica constitucional e nova Constituição

JOSAPHAT MARINHO

Professor Titular da Universidade de  
Brasília

## SUMÁRIO

- *Elaboração constitucional: fatores e caracteres*
- *Função renovadora das Constituições*
- *Preeminência dos princípios fundamentais*
- *Ampliação das Constituições e papel da técnica jurídica*
- *Mudança institucional no Brasil: revisão ou nova Constituição?*
- *Peculiaridades*
- *Postura do legislador*
- *Aspirações nacionais*
- *O legislador e a opinião coletiva*
- *Constituição consentida*

1. A elaboração constitucional, sobretudo a de índole originária, requer, mais do que a feitura das leis comuns, nítida simetria entre os fatores políticos e os elementos técnicos. A importância, a dimensão e a destinação das Constituições como instrumentos permanentes, embora não imutáveis, em face da realidade variável, exigem perspicácia e visão ampla, para que haja equilíbrio entre o componente racional ou de princípios e o dado circunstancial. Se um imprime aos textos estrutura lógica e valor cultural, o outro lhes transmite conteúdo de atualidade e de eficácia mais espontaneamente aceita. As peculiaridades de cada momento histórico podem determinar a predominância de uma ou de outra dessas forças modeladoras das normas jurídicas. Mas desnível exagerado na influência delas é prejudicial à unidade do sistema normativo e ao prestígio e à durabilidade de seus preceitos. A racionalização excessiva desconhece os fatos e produz regras abstratas. O apego aos fatos subestima a teoria,

que diferencia e ordena as normas. Harmonizar o doutrinário e o experimental é legislar com objetividade. Obviamente, guardar boa proporção nesse domínio não é fácil, diante da complexidade das causas atuantes. De tal desafio, porém, não se liberta o legislador, sem sacrifício da obra tentada.

2. A função constituinte, por ser a preeminente e de maior extensão do poder representativo, é a sobre que mais incide o impulso das forças em contraste. Assim ocorre porque a Constituição não deve apenas retratar a realidade, mas recriá-la e inovar. Na elaboração primária da lei fundamental, não há que estranhar o sentido inovador, salvo se expressivo de tendência fortemente contrária ao espírito coletivo. Fazer a Constituição originária significa imprimir configuração jurídica e política ao Estado, com reflexos naturais sobre a sociedade. Quando se substitui a Constituição ou se promove reforma constitucional profunda, a razão da mudança está no divórcio entre o texto vigente e o conjunto da vida, ou de suas principais relações. Verificada essa ruptura, a criação constitucional há de ser transformadora, sob pena de frustração do anseio nacional. Enfim: o esforço de construção constitucional, seja o inicial, de formação do primeiro texto básico, ou o de reforma ou de substituição de um estatuto político, revelar-se-á fértil na medida em que a estrutura daí emergente suportar os movimentos sociais e lhes permitir curso regular, convertendo as reivindicações legítimas em direitos proclamados. Atividade constituinte, ou revisionista, sem ímpeto criador, nem energia geradora do poder de absorção de mudanças necessárias, é trabalho improdutivo, destituído de seiva, e, conseqüentemente, de sobrevivência prolongada. Como ilustração, lembre-se que a reforma constitucional de 1926, no Brasil, apesar de precedida de ampla propaganda de idéias e de rebeliões militares, não convalidou o regime de 1891, exatamente por não haver adotado as inovações reclamadas, de alcance social, político e econômico. A Revolução de 1930 sepultou o sistema. Mas a Constituição americana, apesar de concisa, vige há quase dois séculos, por ter sido inovadora e mostrar-se apta, mediante interpretação, a acolher no seu arcabouço robusto as mutações da cultura, na sucessão do tempo.

Sem dúvida, nenhuma Constituição, por mais sábia e flexível, preservará sua autoridade perpetuamente. Haverá um momento em que a diferenciação dos fatos, em contraste denso com o texto judicioso, porém superado, acarreta a renovação total do instrumento basilar. Nesse instante, a resistência à substituição é inútil, pois os princípios já não bastam para estancar o fluir de relações inconciliáveis com o quadro ultrapassado. No preparo da Constituição, entretanto, é dever do legislador inovar para o presente e prever alterações sociais futuras, o que exige conferir às normas elasticidade e visão da vida em contínuo mudar. Nesse ato de previsão se insere, também, o papel transformador da Constituição, porque reprime o espírito conservador do *construído*, em suas demasias, e abre perspectivas de recepção dos fatos novos, inerentes à sociedade humana.

3. Não se deve considerar verdade intangível a observação de SAVARY, em reunião dos socialistas franceses em 1964, no sentido de que "os homens e os costumes políticos são mais importantes do que o quadro constitucional". Nem se há de admitir sem ressalva sua afirmativa que recusa às leis força de apressar mutação, "se não houver uma situação preestabelecida que requeira, de fato,

o nascimento de tais normas" (1). Se, comumente, a lei, inclusive a constitucional, disciplina situações preestabelecidas na consciência social, ainda assim inova, mesmo quando não é tipicamente criadora, porque a regulação positiva, por seu caráter impessoal e de generalidade, acrescenta sempre algo ao procedimento espontâneo dos indivíduos. Demais, há momentos em que o legislador institui regra destinada a contrariar e a mudar práticas disseminadas. O lastro de assentimento público, apurado sempre nessas oportunidades, não anula o valor da providência legislativa, pois esta, por sua incidência, é que assegura a correção necessária.

4. Essa tarefa renovadora exige, porém, percepção tanto mais aguda porque é irrecusável o declínio do prestígio das Constituições, sobretudo a partir do domínio dos regimes autoritários. Se o último conflito mundial, peço que serviu de advertência aos povos, transmitiu nova energia aos direitos humanos, o pós-guerra não lhes garantiu, ainda, condições reais e amplas de prevalência sobre privilégios e preconceitos de grupos dominadores. O que ocorre em várias partes do universo dispensa exemplos. Cumpre salientar, no entanto, que o desrespeito freqüente a tais direitos provoca reação geradora de radicalizações perigosas. No confronto de aspirações, entre titulares-possuidores, que não querem abdicar de vantagens, e grupos que buscam detê-las, ou suprimi-las, em nome da justiça social — observamos noutro estudo —, o equilíbrio é substituído pela exasperação, e por vezes eclode a revolução antes de tentados ou de esgotados os procedimentos de reforma. Desconhecendo o princípio de continuidade das relações sociais e de transmissão da cultura, o anseio de mudança total investe contra o passado e suas aquisições pessoais, confundindo-os com o mal e a injustiça. Mistura o que é produto da violência ou da imposição circunstancial com o que reflete herança da atividade coletiva acumulada. Destarte, no século que declina, a sucessão de reformas, golpes de Estado, rebeldias populares ou de revoluções propriamente ditas, revela, embora por linhas quebradas ou sinuosas, esse processo de julgamento nivelador, contraditório mas até aqui insubstituível no plano histórico (2).

5. Nesta transição avançada da centúria, em que mutações sucessivas atingem todos os aspectos da vida do indivíduo, da sociedade e do Estado, a responsabilidade do poder representativo não é de simples disciplina de relações conhecidas. Desdobra-se em tecer e ajudar a consolidar fórmulas fecundas, que acompanhem a multiplicação e o embate de fatos supervenientes, contendo-os, sem lhes estrangular ponto vital.

A conciliação do império normativo com a inspiração criadora implica, de ordinário, alargar o âmbito da Constituição. Em princípio, não há inconveniente nesse procedimento. Alargar não significa exorbitar. Criar, ou tolerar inovação, não é desarticular. A flexibilidade necessária dos textos constitucionais não se confunde com o exagero de incluir neles disposições secundárias, estranhas às relações essenciais dos homens entre si e com a sociedade e o Estado. Respeitada a hierarquia dos princípios, a Constituição pode ser ex-

(1) *La Pensée Socialiste Contemporaine*, Presses Universitaires de France, Paris, 1965, pág. 195.

(2) JOSAPHAT MARINHO, "Crise e Perspectivas do Poder Legislativo", in *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, n. 79, 1983, pág. 109.

tensa, sem converter-se em aglomerado de regras impróprias e desconexas. A harmonia nos textos constitucionais e legais não advém da concisão, antes decorre da conciliação sábia de cláusulas e institutos. Na coordenação das linhas de relevo, debuxam-se os traços unificadores da fisionomia da Constituição: disposições proporcionadas da parte orgânica e do conteúdo dogmático; freios e contrapesos entre os Poderes; enunciado sensato de direitos civis e políticos e de direitos sociais; ordem econômica garantidora de justiça a todos e delineada de modo que seja suporte da intervenção do Estado, sem permitir anulação das liberdades em geral e da iniciativa privada; e, a par de outras medidas, adoção prudente de regras programáticas em compatibilidade com os preceitos auto-executáveis. Em suma: no equilíbrio mantenedor da eficácia de todas as partes e prescrições do texto, com saliência natural dos princípios que alicerçam e impelem as decisões asseguradoras do progresso, reside a harmonia indispensável ao êxito de uma carta política.

6. A preeminência dos princípios fundamentais não perturba o equilíbrio, garante a armadura constitucional. Sem o reconhecimento dessa superioridade, regras secundárias podem ser interpretadas com largueza prejudicial ao conjunto do mecanismo criado. Dentro desse espírito — acreditamos —, o professor LUCAS VERDU assinala que uma Constituição é coerente quando as funções que estabelece, as instituições que estrutura e as metas políticas que fixa, conservam todas, entre si, perfeitamente delimitadas suas raias de competência e de obrigações, porém distingue a importância de a nenhum dos Poderes constitucionais serem deferidas atribuições tais que possam tornar ilusórias as dos demais, assim reduzidos a subordinados<sup>(3)</sup>. Como princípio diretivo, o do equilíbrio dos Poderes, que vai adquirindo novo perfil e reconquistando prestígio, representa exemplo sugestivo da necessidade de diferenciação entre as normas eleitas e editadas. Não foi sem razão que o constituinte português de 1976 estatuiu que “os órgãos da soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição” (art. 114, I).

Essa valiosa hierarquia das normas, no mesmo instrumento legislativo, sobreleva, na hodiernidade, dada a tendência de ampliação dos textos. É imprescindível distender-se, em várias direções, a vista do legislador, para apreender o universo de situações sujeitas a enquadramento jurídico. Diversificados os fatos e relações, diferenciadas, também, hão de ser as regras aplicáveis, embora integrantes de um só estatuto. Fenômenos sociais, políticos, econômicos, religiosos, culturais, ou gerados pelo desenvolvimento tecnológico, de diversas gradações, abrangendo grupos distintos e se localizando ora no campo do direito público, ora na esfera do direito privado, ou num e noutra, pedem tratamento jurídico desigual. Variáveis como a decomposição da luz no espectro solar, esses fenômenos repelem a algema de regra padronizada e inflexível.

7. À técnica jurídica, assentada na faculdade de observar, avaliar e coordenar, cabe a tarefa de estabelecer as conceituações e os preceitos apropriados. Em percuciente análise da evolução da técnica jurídica desenvolvida nas sociedades ocidentais, PAUL AMSELEK caracteriza bem o fluxo das transforma-

(3) PABLO LUCAS VERDU, *Curso de Derecho Político*, Editorial Tecnos, Madrid, 1974, vol. II, pág. 447.



ções. Considera o professor da Universidade de Direito, de Economia e de Ciências Sociais de Paris que "as normas jurídicas de nossos dias, em circulação nas sociedades industrializadas do mundo ocidental, tendem não somente a regular os conflitos possíveis entre os membros da população, porém muito mais largamente a enquadrar, orientar, racionalizar o conjunto de suas atividades, de suas condutas". Acentuando que por essa forma os instrumentos legais "indicam", sugerem à população as práticas aconselháveis — *le mode de vie le plus satisfaisant* —, observa que "se assiste, assim, na hora atual, à multiplicação de recomendações jurídicas (*recommandations juridiques*), ao lado dos comandos jurídicos (*commandements juridiques*) de tipo tradicional, notadamente sob a forma de planos ou de programas de abastecimento, de urbanismo, de aproveitamento do solo, de proteção da natureza", por meio dos quais os Poderes Públicos "formulam diretivas de oportuna aplicação". Dessas modificações deduz o mestre francês que, "de técnica de direção essencialmente heterônoma das condutas, o direito tende a tornar-se, de mais em mais, uma espécie de técnica de "cogestão" (*cogestion*) das condutas, traduzida num diálogo permanente e complexo entre os governantes e entre os próprios governados" (4).

Nessa renovação, operar-se-ia "la désacralisation de la technique juridique", que busca no pluralismo dos problemas da vida captar processos de conciliação da ordem com a espontaneidade. É uma tentativa útil de manter a tendência de enriquecimento do instrumental normativo, mas contrabalanzando a preceituação de teor coativo com "a direção jurídica não autoritária das condutas", ou seja, com regras instrutivas, inspiradoras de procedimento, destinadas a conquistar vontades, e não a constrangê-las. Não há por que negar que a bifurcação exposta coincide com a aspiração contemporânea de disciplina e liberdade, aparentemente contraditória e de rigorosa coerência intrínseca. Com efeito, se a disciplina estabelecida inspira e cria a ordem, sem violentar consciências, harmoniza-se com a liberdade, que não pressupõe descomedimento, antes limitação sóbria. Embora o caminho a percorrer, nesse escopo, não se estenda em planície, integra a rota do jurista e do legislador.

8. Sendo a técnica constitucional a face principal da técnica jurídica, nela repercute intensamente a inclinação de alargamento do campo normativo. Em consequência, nas Constituições multiplicar-se-ão mandamentos imperativos e recomendações ou diretivas, conforme o vigor dos movimentos sociais e a reação do espírito jurídico e político. Como os acontecimentos têm caracteres próprios em cada povo, diferenciada é a projeção sobre o trabalho de elaboração constitucional. Mas, é generalizada, também, a orientação de robustecer os textos, de tal sorte que a prudência e a técnica devem evitar que o excesso de cláusulas resulte em enfraquecimento das Constituições. A extensão de textos recentes retrata essa tendência amplificadora, com aquela bifurcação de preceitos obrigatórios e de diretivas. A Constituição da Jugoslávia, de 1974, estende-se por mais de 400 artigos, e a de Portugal, de 1976, revista em 1982, tem, precisamente, 300 artigos. Se a da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 1977, e a da Espanha, de 1978, são menos vastas, a

(4) PAUL AMSELEK, "L'Évolution Générale de la Technique Juridique dans les Sociétés Occidentales", in *Revue du Droit Public, Lib. Gén. de Droit et de Jurisp.*, 1982, pág. 275; págs. cit. 279, 288 e 292.

primeira contendo 174 artigos e a segunda 169, sem inclusão das "disposições adicionais", ambas encerram, como aquelas outras, regras imperativas e programáticas ou instrutivas. Todas, portanto, são de conteúdo extensível. Algumas até prevêem a ampliação, em dispositivos específicos. A de Espanha determina que "as normas relativas aos direitos fundamentais e às liberdades", que reconhece, "serão interpretadas de conformidade com a Declaração dos Direitos Humanos e tratados internacionais sobre as mesmas matérias, ratificados" pelo Estado espanhol (art. 10, nº 2). A de Portugal, além de adotar esse critério (art. 18, nº 2), proclama que "os direitos fundamentais consagrados" no seu texto "não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional" (art. 18, nº 1). O constituinte português, porém, distendendo mais o pensamento, estabeleceu, ainda, que "o regime dos direitos, liberdades e garantias" se aplica quer aos "enunciados no Título II", vale dizer, às franquias especificadas ou enumeradas, como "aos direitos fundamentais de natureza análoga" (art. 17), no que se filia ao espírito da Emenda IX à Constituição dos Estados Unidos, presente no Brasil desde o Pacto de 1891 (art. 78).

A flexibilidade dessas e de outras prescrições pode, sem dúvida, aumentar a eficácia social e política dos instrumentos constitucionais, se a exegese deles fundar-se na pesquisa dos fatos e na defesa do destino comum dos seres humanos, e não nos contornos sempre incertos da linguagem escrita. Do ponto de vista histórico, jurídico e político, é de reduzida valia a dimensão material das Constituições. Longas ou concisas, integrarão a existência dos povos se forem agentes de renovação, de bem-estar coletivo e de libertação. Não desempenharão esse papel criador se consignarem a obrigatoriedade de apoio a uma idéia e a um Partido de caráter conservador, reformista ou revolucionário. A imposição de apoio, como consta da Constituição da República Popular da China sobre o dever do cidadão diante do Partido Comunista e do regime socialista, é tão abusivamente antidemocrática quanto a proibição da existência desse ou de outro Partido, ou a repulsa legal ao movimento socialista. O socialismo democrático é meta do homem civilizado, a que a técnica constitucional há de traçar os caminhos de conquista coerente. Assim, há de ser conquistado no livre jogo das forças sociais e políticas, e não imposto por grupos aparente ou momentaneamente dominadores.

9. A pior tirania é a que se exercita em nome de maiorias, sem respeito à manifestação das idéias divergentes, porque representa a desfiguração de um princípio fundamental por quem tem o dever de enutrá-lo, na pureza de suas linhas. Básico, pois, é que os estatutos supremos correspondam, na letra e no espírito, na teoria e na prática, ao ensinamento intemporal de RUI BARBOSA: "As Constituições não se adotam para tiranizar, mas para escudar a consciência dos povos" (5). Aí está, em forma irrepreensível, um núcleo da teoria moderna que vincula a idéia de Constituição à de Estado de Direito.

10. Na atualidade brasileira, o anseio de mudança institucional é generalizado. Acima de opções ideológicas partidárias, a consciência coletiva reconhece a inadecuabilidade e o desprestígio das instituições vigentes. Se há

(5) RUI BARBOSA, "Discurso no Colégio Anchieta", in *Elogios e Orações*, Rio, Ed. da Rev. de Língua Portuguesa, 1924, pág. 314.

divergências quanto ao processo de alteração, é indiscutível a necessidade de transformações substanciais. Confessam-na, até, membros do segmento dominante.

A controvérsia sobre se uma revisão constitucional ampla criaria a estrutura adequada, ou se se impõe nova Constituição, não deve ser colocada em termos puramente formais ou teóricos. A questão exige pesquisa e visão sociológica e política. As Constituições legítimas, coerentes, de contexto destituído de preconceitos, podem ser alteradas com vantagem, mesmo depois de deformadas no tempo, embora sujeito o procedimento revisionista a limitações expressas e implícitas, de alcance variável. Já as Constituições ilegítimas e contraditórias, além dessas restrições imanentes aos regimes de cartas consolidadas, não se amoldam, por sua natureza, a reformas produtivas. Falta-lhes o halo de saber, ou a grandeza de espírito que prolongam as instituições, e que não lhes podem ser transmitidos por meio de revisão, mesmo ampla. A absorção de inovações, por mais dilatada que se afigure, não tem a propriedade de substituir a índole das instituições originárias, que sobreviverá para constringer e deturpar a renovação intemada.

11. No Brasil, o apelo por nova Constituição exprime não só uma formulação de princípios, como uma questão de fato. O conglomerado de regras em precário vigor, sem técnica, sem sistema, modelado com visível desconfiança no Poder Legislativo e na capacidade do povo de votar e escolher, sofreu, no curso de 16 anos, de 1967 a 1983, a turbulência dos atos institucionais e complementares e de 24 emendas de fontes diversas e de filosofias contrapostas. Em decorrência desse tumulto de idéias e de sucessos, com uma aplicação vacilante no reconhecimento dos direitos e garantias e autoritária na consagração dos privilégios do Poder Executivo, a Carta política perdeu a autoridade de lei suprema. A descrença popular em sua força, como estatuto do indivíduo e da coletividade, é fator histórico patente, e irrelegável pelo legislador da renovação. Em conseqüência, se reforma extensa poderá corrigir-lhe os aleijões materiais, nenhuma plástica lhe restaurará a força jurídica e política perdida (\*). A luz dos fatos absorve o irrealismo dos argumentos extremamente racionais, técnicos, ou arrimados na parcialidade de interesses momentâneos. O vigor de uma Constituição, se provém da solidez de sua estrutura, subsiste em muito por seu simbolismo, que os textos rejeitados ou desprezados pela opinião geral não têm ou não conservam, nem podem adquiri-lo mediante revisões tardias. Em circunstâncias tais, a inteligência amadurecida do legislador há de refletir, com JASPERS, que "restabelecer uma autoridade perdida é tão artificial quanto construir um cenário. Não se pode acreditar nisto" (\*\*).

12. No vórtice dessa crise, a que as dificuldades econômicas e financeiras dão impulso estonteante, o legislador há de buscar, antes de tudo, o restabelecimento da noção de Lei Fundamental, destroçada, entre nós, pela adoção

(\*) Excepcionalmente, seria admissível emenda destinada a restabelecer, com vigência imediata, a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, por se tratar de medida que poderia propiciar, com um resultado feliz no pleito, a convocação de Assembléia Constituinte.

(6) KARL JASPERS, "Liberdade e Autoridade", trad. de Maria de Jesus Evangelista, in *Diógenes. Rev. Internacional de Ciências Humanas*, nº 4, Edit. Univ. de Brasília, 1983, pág. 79.

arbitrária de atos institucionais, sob falsa idéia do poder constituinte das revoluções. Relegada a teoria certa de que as revoluções verdadeiras implicam nova ordem jurídica, e que esta, uma vez instituída, as disciplina e contém, arrogou-se o Poder Executivo, até na anormalidade da Junta Militar de 1969, a faculdade de inudar as novas normas promulgadas como Constituição, ou de suspender-lhes a vigência, por motivos circunstanciais. A idéia de supremacia da Constituição foi, assim, subvertida e amesquinhada. Confundiou-se, no tropeço, a opinião coletiva, sobretudo a das gerações então em formação e sem experiência do exato valor hierárquico da Constituição. A expressão supremacia constitucional, tão clara na doutrina e na tradição das organizações políticas interpretadas por pensamento jurídico esclarecido, passou a ter sentido relativo, condicionado à exegese do preconceito e do medo, em cada abalo de instituições precárias.

13. A postura primeira do constituinte, portanto, nessa travessia perigosa, não é de continuador ou revisor de instituições anômalas, mas de pesquisador e construtor, que erguerá a estrutura antevista em alicerces novos e seguros e segundo linhas distintas das do edifício sem estilo, e já em ruína. É um esforço de reconstrução de idéias, crenças, práticas políticas e institutos de direito público. Em boa parte, caberá refazer o Estado brasileiro, desde o conceito de federação, de equilíbrio dos Poderes, de direitos políticos, de soberania das decisões judiciais, de funções da administração, até o de distribuição da riqueza na sociedade nacional. Exercitando essa tarefa reformuladora e criadora, o constituinte estará aplicando a técnica de modo correto, para outorgar à Constituição aquele "papel precipuamente educativo, de preparo do futuro", que PRADO KELLY bem assinalou ao anotar o advento dos direitos econômicos por efeito "do grau de desenvolvimento material, logo refletido na estrutura da legislação" (7).

Como não há critérios ortodoxos nem fórmulas mágicas para esse processo de revitalização das instituições, cada povo adota as normas e os procedimentos compatíveis com suas singularidades.

14. Mas precedentes constitucionais de origem adequada, antigos ou recentes, servem de inspiração legislativa. A regra protetora das liberdades, introduzida na Constituição americana, em 1791, pela Primeira Emenda, é de valor que se mede por sua repercussão atual, como, faz pouco, na garantia judicial de publicação, pela imprensa, de documentos que o governo dos Estados Unidos considerava sigilosos e do interesse da segurança nacional. O constituinte da revolução democrática de Portugal subordinou declaradamente o exercício da soberania pelo povo, a ação do Estado e a validade das leis e atos de qualquer natureza às formas previstas na Constituição (art. 3º). Para não haver dúvida razoável na conduta da autoridade, acrescentou que o Estado se funda "na legalidade democrática". E a reforma de 1982 suprimiu o Conselho da Revolução, com as provisões que lhe eram pertinentes. Precavidamente, o constituinte espanhol, com experiência, semelhante à do povo português, de longa e rígida ditadura, estabeleceu que a Constituição garante, ao lado de outros postulados, o princípio da "hierarquia normativa" (art. 9, 3). Essas regras, que se inserem no espírito das instituições delinea-

(7) PRADO KELLY, *Estudos de Ciência Política*, Edições Saraiva, SP, 1966, II, pág. 188.

das, seriam dispensáveis, em rigor técnico. Justificam-se, porém, pelas lições da vida política e administrativa, como barreiras erguidas contra a expansão do arbítrio.

Considerar esses antecedentes históricos, em confronto com as peculiaridades do Brasil, é cautela que facilita o trabalho constituinte na definição das coordenadas do novo sistema. Especialmente quanto às prudentes normas das duas Constituições européias, é próprio observar, dada a ocorrência, também, do poder discricionário entre nós, que há sempre experiências comuns aos regimes ditatoriais, das quais confluem advertências para a restauração do Estado de Direito.

15. Deerto, há de preponderar a apreciação dos fatores nacionais. Ao avaliá-los, porém, o legislador deve distinguir o que é extensivo à coletividade, ao homem médio, do que se restringe a grupos privilegiados ou a individualidades excepcionais. Sobreleva o cuidado nessa diferenciação quando a elaboração constitucional sucede a longo período de discriminações políticas e de restrições econômicas, que exacerbam o ânimo da população. Feita para *abranger o todo*, a Constituição não deve refletir o que é peculiar a poucos, ou não representa uma constante na vida da comunidade.

16. Importante, também, é que não se transforme a Constituição em repatório de todas as idéias ou teses em debate, quer as propugnadas por minorias exaltadas, ou as defendidas por maioria teimosa. Por desenrolar-se, sempre, em número maior de provisões, a Constituição não deve converter-se em compêndio de polémica. Inovar não é pleitear e regular aleatoriamente, mas disciplinar o socialmente útil. De firme pensamento socialista, NESTOR DUARTE salientou, na Assembléia Constituinte de 1946, que "o pior vício mental que pode assaltar o legislador é o de confundir o impulso das reformas necessárias com audácias perigosas. Quando ele se deixa tomar desta timidez, não passa de um conservador vacilante e desconfiado" (8). É preciso ou conveniente que o legislador pratique a coragem do equilíbrio entre as forças sociais e suas reivindicações, para não engolfar-se na utopia. Tanto é impróprio, por deficiência e temor, o texto alienado das relações emergentes da coexistência geral, como o que, por excesso e irrealismo, pretende circunscrever e ordenar o indefinido e fúgido. Uma Constituição, de modo especial, como um pacto de convivência permanente, deve rasgar perspectiva para subsistir válida e manter a unidade do complexo nacional, porém não despertar esperanças fascinantes, sem razoável margem de traduzi-las em certeza. Ao refletir, recentemente, sobre a reforma constitucional na Argentina, VANOSSÍ fez observações de plena aplicabilidade ao Brasil. Com raciocínio clarividente, advertiu que, "em matéria constitucional, todo repertório de ilusões cria expectativas, e toda burla de expectativas gera frustrações, que alimentam o ressentimento. E o ressentimento termina alçando-se contra o direito. Daí à desconstitucionalização é apenas um passo" (9). Evitar a desilusão, dentro do possível, no alvorecer de outra época, indica espírito previdente e de lide-

(8) NESTOR DUARTE, *Discurso na Ass. Constituinte de 1946, Anais da Assembléia*, vol. XII, 1949, págs. 250-256.

(9) JORGE REINALDO A. VANOSSÍ, *Teoria Constitucional*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, II, págs. 543-544.

rança. Demais, corrente a idéia de que o político — e o é todo legislador, notadamente o constituinte — estima prometer para não cumprir, a oportunidade da feitura de nova Constituição, entre o fim de um século tumultuado e o nascer de outro incerto, propicia exemplo estimulante da revisão de julgamento. A contenção na firmeza prestigiará o legislador e será pedagógica referentemente ao corpo social.

17. Não só a utopia, entretanto, abala a eficácia do instrumento constitucional. Também a prejudica a existência de cláusulas sem conteúdo de natureza fundamental. Regras de pormenor ou de caráter secundário não elevam o texto supremo, nem as instituições e sua aplicação. Dificultam soluções e mudanças sugeridas pela experiência. Apenas motivos relevantes e incontornáveis por outra forma autorizam a aceitação de tais prescrições. Na atual Carta brasileira, a exemplo, representam excesso manifesto a regra delimitadora do número de comissões parlamentares de inquérito e a proibitiva de remuneração de mais de oito sessões extraordinárias, na Câmara dos Deputados e no Senado (art. 30, parágrafo único, *d*, e art. 33, § 4º), assim como o preceito determinante de percentual de filiação e de votação para o funcionamento dos Partidos políticos (art. 152, § 2º, I e II). Essas matérias cabem, respectivamente, em regimento e em lei. Consoante objeta VERDU, disposições tais, além de não se revestirem da qualidade de “direito constitucional material”, alongam desnecessariamente os textos e neles aumentam as “imperfeições”, agravando, ainda, a questão das “lacunas constitucionais” (10)

18. Excedentes do contexto eminente, esses preceitos secundários não se confundem com as normas relevantes, muitas programáticas ou educativas, que ingressam nas Constituições modernas para abrir o leito natural em que possam desdobrar-se, sem tumulto, fenômenos, práticas e inovações decorrentes da evolução. Estas normas de renovação acodem a exigências superiores das transformações da cultura e da sociedade e abrangem problemas diversos. O planejamento, a informática, a proteção ao meio ambiente, a igualdade dos filhos de qualquer origem, o resguardo da intimidade das pessoas, a participação do trabalhador na gestão da empresa, e outras questões, suscitam proposições que, por sua importância social, política ou econômica, não podem ser estranhas ao mecanismo constitucional. Por isso a Constituição espanhola determina que “a lei limitará o uso da informática para garantir a honra e a intimidade pessoal e familiar dos cidadãos e o pleno exercício de seus direitos” (art. 18, 3). Inspirada noutro ângulo da mesma nascente, a Constituição de Portugal dedica um *Título* ao Plano, definindo-lhe, em traços gerais, os objetivos, a força jurídica, a estrutura, a elaboração e execução, e ainda prevendo a divisão do país em “Regiões Plano”, para atendê-las com base em suas “potencialidades”, “características” e “carências”, e “com vista ao seu equilibrado desenvolvimento” (arts. 91 a 95).

São legítimas e convenientes as provisões do tipo das mencionadas, embora suscetíveis de variação, segundo o estilo de legislar e as peculiaridades de vida dos diferentes povos. É impróprio afirmar hoje, como o fez LINAES QUINTANA, que “uma Constituição, para ser estável, e ao mesmo tempo flexível

(10) PABLO LUCAS VERDU, *Ob.*, ed. e vol. *cits.*, págs. 567-568.

e clássica, deve limitar seu conteúdo à exposição dos grandes princípios e normas fundamentais ou básicas, pertinentes ao governo e à proteção e garantia da liberdade e da dignidade do indivíduo e da sociedade" (11). Se, efetivamente, não cabe descer "à minúcia e ao pormenor", conforme ele adverte, também não devem ser ignorados os novos fatos e relações que compõem e agitam a vida do homem. O ponto essencial não está na admissão de tais princípios, crescentemente necessários, mas no delineamento de sua importância e de sua força. Na coragem do equilíbrio, repetimos, está a sabedoria do construtor da ordem jurídica. E como fórmula de equilíbrio, assim configurada em grande número de Estados, a Constituição reduz controvérsias e atritos, "espelha — na síntese precisa de PINTO FERREIRA — um compromisso entre as tendências progressistas e conservadoras do grupo social" (12).

19. Na reconstrução da ordem institucional brasileira, o legislador há de considerar o influxo dessas idéias, casando-as com as exigências internas, que são múltiplas, umas provenientes de antigas deformações, outras de desvios recentes. A massa das reivindicações coletivas é volumosa. Há, porém, as que servem de suporte à solução de outras, e por isso se caracterizam como básicas. Assim, cumpre revigorar o princípio da soberania popular, com a outorga do sufrágio universal para escolha do Presidente da República e dos Prefeitos das Capitais. Quanto à livre escolha destes últimos, o risco da eleição de candidato oposto ao partido do governador vitorioso não é obstáculo, pois a democracia se engrandece por assegurar a convivência dos contrários. Na divergência sem prevenção nem mesquinhez encontra-se sempre solo firme para lavrar o interesse coletivo. Impõe-se revisão severa do centralismo político, administrativo e tributário, para fortalecimento da Federação, sem destruir-se a influência preeminente da União, que corresponde à amplitude dos problemas nacionais, inclusive os de origem externa. Na disciplina da descentralização equilibrada, importa considerar as diferenciações regionais, para reduzi-las, sem eliminar ou desfigurar as singularidades que compõem a fisionomia de terras, populações e atividades diversificadas. Cabe, mesmo, nesse domínio, para prevenir conflitos, recordar que "no Brasil — segundo a pesquisa e a reflexão de GILBERTO FREYRE — as energias regionais parecem bastante poderosas para se deixarem facilmente reprimir por simples coerção política ou mero capricho ideológico de poderosos do dia" (13). Dada a inevitável e em parte procedente penetração do Poder Executivo no campo normativo amplo, requer-se da inteligência a fixação de ponto de equilíbrio, que atenda às necessidades crescentes da administração, conciliando-as com a representatividade e a competência histórica do Poder Legislativo. Não há razão em admitir, em favor do Executivo, a delegação legislativa e o privilégio de editar decreto-lei, e imodificável. Ou se extingue este privilégio, ou se prescreve que o decreto-lei pode ser alterado, ou ainda, como na Constituição italiana (art. 77), que rejeitado não produz ne-

(11) SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, "Técnica de la formulación de las Constituciones", in *Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília*, nº 66, 1980, pág. 5.

(12) PINTO FERREIRA, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, Edit. Rev. dos Tribunais, 1971, T. I, pág. 64.

(13) GILBERTO FREYRE, *Interpretação do Brasil*, Liv. José Olympio Editora, 1947, págs. 174-175.

nhum efeito. Conveniente e bastante, em verdade, é a delegação, se perfeitamente enumerados, no instrumento de autorização, as condições e os limites da concessão. A par disso, urge reforçar o poder de fiscalização e de controle do Legislativo, por órgão ou mecanismo de ação eficaz e de cujo trabalho resultem sanções adequadas aos infratores da lei e da moralidade administrativa. O regime de planos, de inegável vantagem, é propício a esse fortalecimento. Se o Poder Legislativo deve aprovar os planos, por prescrição constitucional, incumbê-lhe, naturalmente, fiscalizar a execução deles. No campo dos direitos e das garantias fundamentais, é justa a supressão da figura do "abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção", constante da Carta vigente (art. 154). A eliminação não visa a permitir excessos condenáveis, mas estabelecer a aplicação, quando cabível, das sanções comuns previstas nas leis penais. Por fim, no domínio econômico, há de evitar-se a hipocrisia constitucional de declarar que a "livre iniciativa" é princípio básico, proclamando que o Estado só intervém "em caráter suplementar", conforme hoje se anuncia (Const., arts. 180, I, e 170, § 1º), e ao mesmo tempo interferir autoritariamente em diferentes setores. Se o Estado moderno é intervencionista, a Constituição deve traçar as fronteiras de sua atividade na economia, delineando, claramente, o que se reserva às empresas privadas. A firmeza e a coerência de princípios coibirão abusos e conflitos.

20. O conjunto das aspirações nacionais, porém, conquanto examinado e coordenado pela pluralidade da representação política, deve ser analisado e enriquecido pelo pensamento de idôneas instituições e correntes de idéias, em ebulição no meio social. Os delegados do povo à assembléia decisória tanto mais fortalecerão seus mandatos quanto auscultarem as fontes de que emana sua autoridade. No gesto de ouvir não há alienação de vontade, antes propósito de conciliar e acertar. Alienante é o mandato imperativo, como o obediente — sob pena de perda — a diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, qual prescrito na Constituição vigorante (art. 152, § 5º), num sistema de agremiações instáveis, apenas encorpadas por uma heterogeneidade que confunde qualquer linha programática. Não ocorre submissão passiva, porém, na consulta às raízes da opinião pública, para a decisão consentânea com o espírito ou o interesse coletivo.

Somente assim elaborada, a Constituição retratará aquela "ata do pacto social, que fazem entre si os homens, quando se ajuntam e associam para viverem em reunião, ou sociedade", a que se referiu a aguda percepção de FREI CANECA (14). Na estrutura social pluralista de nosso tempo, especialmente, a Constituição não resistirá aos movimentos sísmicos das multidões, se for trabalho de facções e produto de preconceitos.

Depois de longo período de normas impostas e desprezadas, o legislador brasileiro há de ser sensível à necessidade da ordem democrática, que só o é a livremente consentida.

(14) FREI CANECA, *Ensaio Político — Crítica da Constituição Outorgada*, PUC/Rio, Cons. Fed. de Cultura, Editora Documentário, 1976, pág. 69.

Conferência proferida em Recife, em março de 1984, no Congresso de Direito Constitucional realizado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco.



# A limitação do poder constituinte

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA  
Professor Titular da UERJ

Sendo inequívocos os fundamentos axiológicos da autoridade estatal, deve ser considerado que, em clássico opúsculo, (1) o combativo Abade SIEYÈS formulou a teoria do Poder Constituinte para, como ídimo representante da Nação, protegê-la contra as ambições da nobreza e do clero que, facilmente, poderiam influir no Legislativo ordinário. Afirmou SIEYÈS que, inexistindo Estado sem um código político, criando esse os poderes, não poderia ser instaurado por eles, sendo, todavia, elaboração de um poder *popular* que o antecedeu: o constituinte. É oportuno lembrar que o pensador, em seu projeto de Constituição, propôs um "jury constitutionnaire", para apreciar as queixas de atentados à Lei Magna — HERRAULT DE SECHELLES, que trabalhou no projeto da Constituição de 1793, lembrou, por sua vez, a necessidade de um "júri nacional", para apreciar atentados contra a liberdade feitos pelo Legislativo e pelo Executivo —, revelando não só influência da prática americana, sobre a declaração de inconstitucionalidade, visível mesmo, antes do famoso julgamento do caso *Marbury x Maddison*, em 1803, mercê dos julgamentos proferidos pelas Cortes de New Jersey (1780) e da Virgínia (1778), como antecedendo mesmo a instituição do Ombudsman, que seria consagrada pela Constituição sueca de 1809. Esse poder é sempre fundador, autônomo, incondicionado, permanente, unitário e indivisível, não podendo estar regulado, "por ningún orden jurídico preexistente", como doutrina RECASENS SICHES. Entretanto, não poderá livrar-se ele das influências sociais, a que normalmente está sujeito e que, na verdade, o explicam. M. G. FERREIRA FILHO (2) refere-se, mesmo, à opinião dos que pensam ser ele "uma força social, a ser estudada pela sociologia e não algo que deva ser estudado estritamente pelo direito".

Com toda pertinência gizou VERDROSS: (3) "on n'arrive pas à comprendre les faits sociaux si l'on ne pénètre les *pensées* qui sont à leur base", não se devendo olvidar o mandamento de OLIVER WENDELL HOLMES: "the life of the law is not logic, but experience".

(1) SIEYÈS — *Qu'est-ce que le Tier État?*

(2) M. G. FERREIRA FILHO — *O Poder Constituinte*, Bushatski, 1974, pág. 65. ARICÉ AMARAL SANTOS — *O Poder Constituinte*, Sug. Lit., 1980. PAULO BONAVIDES — *Direito Constitucional*, Forense, 1980, págs. 133 e segs. IVO DANTAS — *Poder Constituinte e Revolução*, Ed. Rio. J. A. OLIVEIRA BARACHO — "Teoria Geral do Poder Constituinte", in *Revista de Informação Legislativa* n. 74.

(3) VERDROSS — *Recueil de l'Académie de Droit International*, vol. 30:277.

O Poder Constituinte, indubitavelmente, surgiu como um bastião da rigidez constitucional, contra os possíveis abusos do Poder Constituído, e, “como sua consequência, surgiram as Constituições rígidas”, como se lê em ALBERTO AMERICANO (4). Pode ser ele *originário e instituído*, traçando limites ao Poder Legislativo. O segundo, como recorda ANA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ (5), “recebe outras denominações: derivado, remanescente, Poder Constituinte de segundo grau ou Poder Constituinte constituído”, vendo M. G. FERREIRA FILHO (ob. cit., pág. 134) duas espécies desse último: o Poder Constituinte de Revisão e o Poder Constituinte Decorrente (que é o das unidades federativas e que comporta o segundo grau, quando revê o texto). Não só o poder constituinte instituído (seja ele de revisão ou dos Estados-Membros, nas federações), que não deixa de ser um “Poder Constituinte Complementar”, sofre limitações materiais e temporais (a extensão da revisão foi debatida, principalmente, na França, desde 1875, optando-se desde 1879, por sua limitação), como exaustivamente demonstrou NELSON SAMPAIO (6), como o próprio poder originário não mais é absoluto, porque não pode compreender a paz, nem vulnerar os direitos humanos. Como prelecionam MESSINEO, LAPRADELLE e DABIN, o Poder Constituinte encontra intransponíveis limites nos direitos originários da pessoa. Monistas, aceitamos a predominância da ordem internacional sobre a ordem interna e que o direito das gentes é que atribui competência aos Estados, como pensam KUNZ e VERDROSS, que só lhe será exclusiva, quando inexisterem regras de direito internacional, determinando como a deverão exercer, embora sejamos sensíveis à ponderação de REINHOLD ZIPPELIUS (7) de que, apesar dessa teoria não ser contraditória em si mesma, “não está de acordo com a realidade jurídica atual, à parte alguns preceitos de direito de guerra”.

WILSON já notara a necessidade de restringir o poder do Estado pelos superiores direitos da humanidade. Sendo as chamadas Constituições internacionais, ligadas ao direito constitucional internacional, sobre o qual nos deu MIRKINE GUÉTZÉVITCH alentado tratado (8), textos internos, internacionalmente assegurados, acha uma considerável corrente de autores que o Poder Constituinte originário ou o instituído (“le pouvoir institué ou selon la terminologie plus usitée, le pouvoir de revision est, de son essence même, un pouvoir limité”, repisa BURDEAU, em seu *Traité*

(4) A. AMERICANO — *Ensaio Sobre as Constituições Rígidas*, São Paulo, 1948, pág. 38.

(5) A. C. CUNHA FERRAZ — *O Poder Constituinte do Estado-Membro*, Ed. Rev. Trib., 1979, pág. 15.

(6) NELSON SAMPAIO — *O Poder de Reforma Constitucional*, Bahia, 1954.

(7) R. ZIPPELIUS — *Teoria Geral do Estado*, Fundação Gulbenkian, Lisboa, 1974, pág. 66.

(8) M. GUÉTZÉVITCH — *Droit Constitutionnel International*, Paris, 1933.

*de Science Politique*, 2ª ed., Tomo IV, pág. 250, Paris, 1969) estão restrin- gidos por compromissos internacionais, fiscalizados muito mais eficaz- mente pela ONU do que pela romântica Liga das Nações. Kelsen leciona que a ordem jurídica internacional limita o Estado, sendo certo, pois, que “as regras supra-estatais” (ROSAH RUSSOMANO) restringem o Poder Constituinte, como enfatiza VISSCHER.

Quando, em 1950, o Professor LAUTERPACHT observou que “não é inconcebível que a supremacia do Parlamento possa deliberadamente ser levada a ceder a uma Carta Internacional de Direitos, ele está falando de direitos humanos”, registra Lorde LESLIE SCARMAN (9). Na Inglaterra, aliás, os *statutes*, que são a principal fonte do direito, não podem contra- riar provimento do *European Community Law* (10).

Não há dúvida que a Carta da ONU é um documento realista e, “por mais incompleta que possa ser, a primeira Constituição mundial no plano do direito internacional”, no opinar de JURGEN VON KEMPSKI (11).

Com toda a razão, JACOB DOLINGER preconiza que “a ordem pública universal comandará o respeito pela ordem pública dos outros Estados, poderá fazer com que as jurisdições abdicuem de aplicar seu próprio direito e até seus princípios de ordem pública numa nova e ampliada *comitas gentium*” (12). É perceptível, nesse ilustre monografista, a in- fluência de JITTA, (13) para quem o Estado é “le représentant de l’humani- té organisée, chargée de remplir des devoirs importants envers la société juridique universelle”. O dever comum dos Estados é, insofisma- velmente, a prova de sua vocação universalista.

HAROLDO VALLADÃO dá ênfase às “obrigações internacionais” (14) e RAFAEL CALDERA proclama a mudança do direito internacional “através da justiça social internacional”.

A soberania, conceito indivisível, é princípio de direito interno, justi- ficando, conforme DUBS, a “libre détermination politique” (15), que não pode fundamentar, em caráter absoluto, o direito internacional, asseve- rando BEVILACQUA que nesse assume particular relevância a solidarie- dade, “a consciência de que as Nações cultas têm interesses comuns, que

(9) Lorde L. SCARMAN -- *O Direito Inglês, A Nova Dimensão*, P. Alegre, 1978, pág. 33.

(10) P. SMITH -- *Law and Legal System*, Londres, 1979, pág. 5.

(11) J. VON KEMPSKI -- *Derecho y Política*, Buenos Aires, 1968, pag. 23.

(12) J. DOLINGER -- *A Evolução da Ordem Pública no Direito Internacional Privado*, Rio, 1979, pág. 267.

(13) JITTA -- *La Méthode du Droit International Privé*, La Haye, 1980, pág. 22.

(14) HAROLDO VALLADÃO -- “Os enfoques universalistas e regionalistas no Direito Internacional”, in *Revista de Informação Legislativa* n. 62.

(15) DUBS -- *Le Droit Public de la Confédération Suisse*, Deuxième Partie, Neuchâ- tel-Genève, 1879, pág. 36.

transbordam de suas fronteiras, e, para satisfação dos quais, necessitam umas do concurso das outras" (16).

Caminhamos, indubitavelmente, para um direito mundial, como perceberam BLUNTSCHLI — *Direito Internacional Codificado* — também partidário do direito de resistência —, JOÃO MONTEIRO (17), DEL VECCHIO (18), na esteira de KANT (19), e, também, KOTARO TANAKA. O segundo, apoiado em LAURENT, clamava por uma necessária "unificação universal do direito", por "um direito para todas as sociedades", o quarto por uma confederação de Estados.

Os próprios Estados tendem a se unir em grandes federações, dando maiores dimensões ao "monopólio do uso legítimo da violência", de que fala MAX WEBER.

O Poder Constituinte, que para o decisionista CARL SCHMITT é a "vontade política cuja força ou autoridade é capaz de adotar a concreta decisão de conjunto sobre modo e forma da própria existência política", e que, no entender de NELSON SALDANHA (20), é fruto da mentalidade imposta aos indivíduos de "ser parte de um todo criado por consentimentos livres", não pode ser, por conseguinte, arbitrário e ilimitado.

Quando nos referimos ao Poder Representativo, usamos a expressão, no sentido lato, que abrange não só o Poder Constituinte, como o Poder Constituído, como, igualmente, ainda, o próprio Poder Político, apesar de, na acepção estrita, designar ela o Poder Legislativo. Foi, no primeiro significado, que NICOLAS MATIENZO a utilizou, em seu conhecido *El Gobierno Representativo Federal* (Buenos Aires, 1910). Salientou Rui que "todos os poderes são delegações da Nação".

"A Constituição se supõe feita pelo povo e emanada do povo soberano, não para refrear a si mesmo, nem para pôr limite a seu próprio poder soberano, mas para refrear e limitar seus delegados, que são os três Poderes que integram o governo nacional", advertia ALBERDI (21). Era a filosofia do art. 21 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (todo homem tem direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente, ou por intermédio de representantes livremente escolhidos: a vontade do povo será a base da autoridade do governo), que não descon-

(16) CLÓVIS BEVILACQUA — *Direito Público Internacional*, vol. I, Francisco Alves, 1910, pág. 13.

(17) JOÃO MONTEIRO — *A Universalização do Direito*, São Paulo, 1906.

(18) G. DEL VECCHIO — *Verso un Diritto Mondiale*.

(19) E. KANT — *A Paz Perpétua*. W. B. GALLIE — *Os filósofos da paz e da guerra*, Artenova, 1979, págs. 21-46.

(20) N. SALDANHA — "Liberdade Pública", in *Rev. Proc. Ger. do Est. São Paulo*, r.º 12.

(21) ALBERDI — *Escritos Póstumos*, Tomo X, B. Aires, 1899, pág. 125.

dia a influência de ROUSSEAU e que se projetou sobre todas as Constituições modernas.

“Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido” anuncia o art. 1º, § 1º, de nossa Carta Magna, reiterando idêntico mandamento de suas antecessoras de 1934 (art. 2º) e 1946, art. 1º (demagógicamente a de 1937, art. 1º, exarava: “o poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse de seu bem-estar, de sua honra, da sua independência e da sua prosperidade”). Quando se fala em povo tem-se em vista a Nação (esse, aliás, é o sentido do vocábulo, no Velho Testamento, enquanto o Novo tem uma “concepção santa do povo, oposta a povos, ou nações ou gentes”, pondera JOÃO DE SCANTHURGO), como, entre outros autores, destaca ARAÚJO CASTRO (22). A Constituição de 1891 usava, indiscriminadamente, ambas as expressões (preâmbulo e art. 1º).

“O exercício do poder, ainda por parte daqueles que só indiretamente o recebem, como os juizes e os funcionários públicos, é sempre exercido em nome do povo”, consigna PONTES DE MIRANDA (23). Era, aliás, a lição de LABOULAYE e LE BERQUIER, que reconheciam serem, mesmo os juizes, mandatários do povo.

A Constituição francesa, de 3 de setembro de 1791 (a primeira escrita na Europa e a segunda no mundo fora a polonesa de 3 de maio do mesmo ano), art. 2º, estabeleceu a eleição popular de juizes.

O poder, que menciona nossa Constituição, é poder estatal, poder público, poder político, e não poderes políticos, como acredita o ilustre PONTES DE MIRANDA (ob. cit.), que aplica ao primeiro o rótulo *poder de construir*, para diferenciá-lo do *poder de constituir*, e, como entendia a Constituição de 1824, art. 12 (todos esses poderes no Império do Brasil são delegação da Nação), sendo esclarecedor o art. 1º da Constituição de Weimar: “Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volks aus”.

O poder estatal é exercido pelo povo através de seus representantes e mediante os poderes constituídos (art. 20, 2, da Lei Fundamental de Bonn), mas não se confunde com esses. É também, sem qualquer intuito de cotejo, a orientação da Constituição do Paraguai (art. 2º).

Diferente é a redação do preceito correspondente da Constituição colombiana (art. 2º): “La soberanía reside esencial y exclusivamente

(22) ARAÚJO CASTRO — *A Constituição de 1937*, 2ª ed., Ed. Freitas Bastos, 1941, pág. 38. AURELINO LEAL — *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1925, pág. 116.

(23) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946*, 4ª ed., vol. I, pág. 377.

en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”.

A palavra *soberania* é usada nessa Carta, como nas da Espanha, art. 2º (La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado), Portugal, art. 3º, Uruguai, art. II (La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación), Costa Rica, art. 2º, Chile (1925), art. 2º (art. 5º da Const. de 1980), Venezuela, art. 4º (La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público), Equador, art. 1º, Itália, art. 1º (La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti delle costituzione), Paraguai, art. 2º (La soberanía de la República del Paraguay reside esencial y exclusivamente en el pueblo que la ejerce por medio de los Poderes del Estado, conforme a lo que dispone esta Constitución) e França, art. 3º (A soberania nacional pertence ao povo que a exerce através de seus representantes ou através de referendos), no sentido de Poder Estatal e mesmo no de Poder Constituinte. Quando se emprega *poder* é no sentido de Poder Público e quando se utiliza *poderes* é na acepção de funções políticas.

“El Poder del Estado emana del pueblo, y se ejerce por los funcionarios con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen”, reza o Foral peruano (art. 1º) anterior, em fórmula, a bem dizer, encampada pelo atual (art. 81). “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, consta do art. 49, da Constituição do México.

“All Powers of government, Legislative, Executive and Judicial derive, under God, from the people”, estabelece a Constituição da Irlanda (art. 6º), bem definindo o governo, que “está compuesto de los tres Poderes”, como explana RAFAEL BIELSA (24), resultante da independência e coordenação deles, a que se dá o nome de *ponderação de poderes*.

A Constituição do Panamá (art. 2º) assenta que o poder emana do povo, o qual exerce o governo mediante a repartição de funções aos Órgãos Executivo, Legislativo e Judicial. Sagazmente explanou KELSEN que “a separação dos Poderes é contrária ao principio democrático, que trata de uni-los todos no povo”.

As Constituições do bloco socialista se manifestam, dentro de sua ideologia, no sentido inequívoco que precisamos acima. A da União Soviética de 1936 (art. 3º), seguida pela da Alemanha Oriental (art. 2º, 1), estipulava: “Todo o poder pertence na URSS aos trabalhadores da cidade e do campo, representados pelos *Soviets* de deputados dos trabalhadores”.

(24) R. BIELSA — *Régimen de Facto y Ley de Acatlala*, Buenos Aires, 1963, pág. 9.

A de 1977 (art. 2º) determina: "Na URSS todo o poder pertence ao povo. O povo exerce o poder do Estado por intermédio dos *Soviets* dos deputados do povo que constituem a base política da URSS".

A Constituição da Polónia (art. 1º, 2) esclarece que o poder pertence ao povo trabalhador das cidades e do campo, explicitando (art. 2º, 1) que o povo trabalhador exerce o poder estatal, por intermédio de seus representantes eleitos à Dieta, em sufrágio universal, igual, direto e secreto.

A Constituição da China (art. 3º), *mutatis mutandis*, nos termos da *Lex Magna búlgara* (art. 2º, 1) e da checa (art. 2º, 1) é do teor seguinte: "Tout le pouvoir de la République de Chine appartient au peuple".

Algumas Constituições, como a da Argentina, avocam, para o preâmbulo, o conteúdo do preceito.

Passarão outros mitos, como outros se esgotaram, como idéia-força, mas o mito da Constituição não perdeu sua energia histórica, estando intacto, pelo idealismo que comporta e pela fórmula de liberdade que representa, porque "es el mito del hombre que tiene la voluntad de vivir dignamente", como afirmou MARIO JUSTO LÓPEZ (25). Reflexo pulsante de um panorama político, em suas coordenadas históricas e económicas, de uma complexa realidade social, a Constituição que assim se chama porque "organiza o constituye al país políticamente", como digressiona DANIEL COSIO VILLEGAS (26), documenta um ritmo de vida, fixa regras de conduta, enumerando direitos e estabelecendo deveres, dando, por outro lado, forma e movimento à unidade política, pela montagem dos poderes. Nos termos da refutação de JAURÉS e TAINE, não deve ser abstrata e metafísica, mas realista e experimental. Não pode ser feita, como asseverou DE MAISTRE, como o "relojeiro faz um relógio", porque deve traduzir o *modus* existencial do Estado.

"As Constituições são expressão do caráter nacional, mas, por sua vez, as Constituições modelam o caráter de quem se habitua a elas", assinala BRYCE (27), mostrando a inter-relação entre as Leis Básicas e os indivíduos.

AUMAITRE nota que a Constituição organiza os poderes e regula os direitos, acentuando JUNSON que "marks only the great outlines", sendo arejada síntese que define e limita o Poder Político. "From its nature the proper scope of a Constitution is confined to the fundamentals", concorda PUTNEY (28). Por sua natureza, a *Lex Fundamentalis* se distin-

(25) M. J. LÓPEZ — "El Mito de La Constitución", in *Rev. Arg. de Cienc. Pol.* n.º 1/87.

(26) D. C. VILLEGAS — *La Constitución de 1857 y sus Críticos*, México, 1973, pág. 7.

(27) BRYCE — *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Madrid, 1952, pág. 12.

(28) PUTNEY — *United States Constitutional History and Law*, Chicago, 1908, pág. 14.

gue pelas características de legitimidade, suprallegalidade e permanência. Foi o plano de New Jersey que incorporou a disposição, posteriormente, consagrada como cláusula de supremacia, base do controle da constitucionalidade, e que HAMILTON, solarmente, assim explicou: "Se a Constituição é a lei suprema, não pode haver outra lei que a contradiga ou lhe seja superior".

O princípio interessa, inclusive, ao problema da Inconstitucionalidade, no direito inglês, tendo razão PINTO FERREIRA (29) ao asseverar que um ato do Parlamento só pode ser considerado inconstitucional, quando "improcedente, inusual, arbitrário ou discrepante dos costumes políticos". Pondera IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA (30) que, "apesar de o Poder Constituinte se confundir com a legislatura ordinária, há uma consciência de responsabilidade a impor limitações à atuação dos representantes do povo". Isso demonstra o acerto do registro de AFONSO ARINOS (31) de que "a divisão clássica das Constituições em escritas e costumeiras não pode ser encarada sem relatividade".

A estabilidade, pela elasticidade (não se confunde essa com a flexibilidade), que lhe permite adaptar-se aos tempos, e não a imutabilidade da Constituição, é necessária à ordem pública. Veementemente, como era de seu feitio, PEDRO LESSA (32) denunciou os que pretendiam modificar a Lei Fundamental sem cuidar de a "conhecer e aplicar". É indiscutível, contudo, a observação de BRYCE de que "a estabilidade de qualquer Constituição depende não tanto de sua forma, como das forças sociais e econômicas que a apóiam e sustentam", dos "fatores reais de poder" (LASSALLE).

É evidente que o pensamento marxista tem uma noção diversa de Constituição, no que concerne à sua natureza, rotulando-a, na síntese de OSNI DUARTE PEREIRA (33), como "o estatuto de coexistência pacífica dos grupos em que se subdivide a classe dominante, para exercer,

(29) L. PINTO FERREIRA — *Da Constituição*, pág. 82. Em contrário, RODEE, ANDERSON e CHRISTOL — *Introdução à Ciência Política*, Agir, 1959, pág. 119. JORGE R. VANOSSI ("Introducción a los Sistemas de Control de la Constitucionalidad", in *La Ley* de 28-2-80), considera possível o controle da legalidade e não o da constitucionalidade, no direito britânico. Contra a revisão, ANDREW WEINBERGER — *Liberdades e Garantias*, Forense, 1966, pág. 25.

(30) I. NOGUEIRA ITAGIBA — *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira*, vol. 2, Freitas Bastos, 1947, pág. 12.

(31) AFONSO ARINOS — *As Leis Complementares da Constituição*, pág. 4.

(32) PEDRO LESSA — *Do Poder Judiciário*, Liv. Francisco Alves, 1915, pág. 11. ALCI-NO SALAZAR — *Poder Judiciário — Bases para Reorganização*, Forense, 1975, pág. 29.

(33) O. DUARTE PEREIRA — *Que é a Constituição*, Ed. Civ. Bras., 1964, pág. 174.



sem obstáculos, a sua ditadura sobre as classes que não dispõem de meios de produção e vendem sua força de trabalho para sobreviver".

ARISTÓTELES, entretanto, já entendia o ordenamento constitucional como a organização que se atribui um Estado, regulando a atuação das associações políticas, determinando a soberania e designando a classe social dominante.

Como rememora MARCELO CAETANO <sup>(34)</sup>, têm querido alguns autores lobrigar, nas *leis fundamentais do reino*, superiores à vontade dos reis, o germe das Constituições escritas, e com efeito, tais normas, estabelecendo o regime monárquico e a ordem de sucessão dinástica, não podiam ser modificadas, livremente, pelos soberanos. DUGUIT <sup>(35)</sup>, a propósito, faz distinção entre "lois du royaume" e "lois du roi", não tendo prerrogativas o rei, legislador ordinário, de alterar ou revogar as primeiras, sem "l'assentiment des états généraux". ULRICH HUBER distinguia entre *leis fundamentais tácitas* e *leis fundamentais expressas*. Aquelas justificam a ordem jurídica, em geral, essas se relacionam ao *jus positum*. "En el primer caso son condición del Estado, en el segundo, consecuencia", completa CARLOS MEJÍA GÓMEZ <sup>(36)</sup>.

A palavra "Constituição" designava, originariamente, lei, decreto ou ato baixados pelos monarcas ou pelo Sumo Pontífice. Parece ter sido o internacionalista VATTEL quem, pela primeira vez, lhe atribuiu o sentido moderno, opinando que incumbia à Nação elaborá-la, diferenciando, ainda, o Poder Constituinte do Constituído, em seu clássico tratado surgido em 1758. A superlegalidade já era reconhecida entre os gregos e a normação constitucional identificou-se, por vezes, com o governo e mesmo com o Estado, achando muitos que ela decorre da frase "republicam constituere".

A Constituição que, no sentir de BENJAMIN AKZIN <sup>(37)</sup>, tem por função primária "controlar los centros de poder político del Estado e aquellos que aspiran a ocuparlos", apresenta-se, como já dissemos, como um feixe de direitos e obrigações recíprocos, vinculando o indivíduo à Nação organizada jurídica e politicamente, tipificando a forma de Estado e de governo, o regime político e o sistema de mando, regulando, ainda, os direitos públicos subjetivos. Por esse motivo, deve ser interpretada, segundo BLAK, "no sentido que melhor consulte e promova os grandes

(34) MARCELO CAETANO — *Breve História das Constituições Portuguesas*, 3ª ed., Lisboa, 1971, pág. 12.

(35) L. DUGUIT — *Traité de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., 3º vol., pág. 642.

(36) C. M. GÓMEZ — *Teoría de la Constitución*, Bogotá, 1967, pág. 62.

(37) B. AKZIN — "El Papel de la Constitución en el Estado Contemporáneo", in: *Atlántida*, nº 32.

objetivos que teve em vista". A Constituição de Malta, para obviar dificuldades, interpreta-se a si mesma.

JELLINEK sustenta (38) que, "na América, as instituições positivas precederam o reconhecimento solene de direitos, na França o seguiram".

BRYCE vê, no Código Político, o "complexo de leis que compreendem os princípios e regras pelos quais a comunidade se encontra organizada, governada e definida". O *decisionismo*, de que fala SCHMITT (é interessante sua distinção entre *Constituição*, que aborda questões básicas, e *leis constitucionais* — eram emendas, pela Carta de 1937, art. 174, § 4º — que tratam de temas não substanciais, pregoeiro da urgência da autonomia da Teoria da Constituição), sem dúvida lhe é inerente, não procedendo a crítica dos que o vêem como um produto dele. Quer seja escrito ou não escrito, outorgado ou popular, rígido ou flexível (ou plebiscitário, como em alguns cantões suíços), dogmático (ortodoxo ou eclético), sintético ou analítico, codificado ou não codificado, originário ou derivado, é ele, sempre, o ordenamento basilar de uma coletividade, refletindo, como quer HEGEL (39), "l'organizzazione dello Stato e il processo della su vita organica".

TRÓFILO GAUTIER, com mordacidade, mostra o que uma Carta não deve ser. O poeta visitava a Espanha, em 1840, quando, subitamente, deparando com uma velha inscrição que dizia: "Plaza de la Constitución", observou: "esto es una Constitución en España, una pellada de yeso sobre granito".

Em compensação, o Conde SAINT-SIMON (40) nos faz concordar que a melhor Constituição é aquela em que "cada questão de interesse público seja tratada da maneira mais detida e mais completa".

Pensamos que é possível o controle judicial dela.

Dispositivos de melhor voltagem jurídico-política, que brigam com a sistemática constitucional, e com os embasamentos do Código Político (como os arts. 152, § 5º, como opinam NELSON SAMPAIO e RUBEM NOGUEIRA, que trata da perda do mandato por infidelidade partidária, e 181), à luz dos direitos fundamentais, podem ser considerados inconstitucionais, como sustenta OTTO BACHOF, demonstrando a limitação do poder constituinte, em face de normas supralegais.

(38) G. JELLINEK — *La Déclaration de Droit de l'Homme et du Citoyen*, Paris, 1902, pág. 91.

(39) HEGEL — *Lo Stato*, Milão, 1965, pág. 86.

(40) CONDE DE SAINT-SIMON — *De la Reorganización de la Sociedad Europea*, Madri, 1965, pág. 61.

# Uma Constituição brasileira para o Brasil

PAULO DE FIGUEIREDO

Ex-Consultor-Geral, ex-Secretário-Geral da Presidência e ex-Diretor da Assessoria Legislativa do Senado Federal, ex-Professor da Faculdade de Direito do Estado de Goiás e da Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro e ex-Assessor Parlamentar da Presidência da República

## SUMÁRIO

I — **Preliminares:** Constituição sintética ou pormenorizada? — As Constituições têm que se ajustar às características nacionais — O caso brasileiro.

II — **Ponto de referência: a Constituição de 1967:** A Constituição atual, apesar de falhas e redundâncias, tem um espírito brasileiro, e como tal, pode servir de base para uma nova Carta.

III — **Mudanças essenciais:** É preciso vencer os tabus — Nem liberalismo, nem totalitarismo — O regime federativo não serve mais para o Brasil — A Justiça e o Ministério Público devem ser nacionalizados — O Poder é um só, os atuais "Poderes" do Estado são meros Órgãos do Poder Nacional — Conselho de Estado — Valorização do Legislativo — Eleições indiretas — Voto de militares — Limitação dos Partidos Políticos — Política migratória e planejamento familiar — Fortalecimento dos Municípios — Defesa de nossas riquezas básicas — A aposentadoria compulsória precisa acabar — Integração Estado x Universidade — Reeleição — Controle dos serviços de comunicação e divulgação — Uma república democrática e cristã.

IV — **Um projeto de Constituição.**

### I — Preliminares

Divergem as opiniões dos publicistas no tocante à maneira como deve ser uma Constituição.

Uns defendem a tese de que ela deve ser o mais possível sintética, constituindo um mero corpo de princípios fundamentais, deixando-se à legislação ordinária, que não pode fugir aos princípios nela estabelecidos, a

tarefa de dispor, em pormenores, sobre a vida política, econômica, social e administrativa do povo.

A Constituição dos Estados Unidos da América é assim.

Uma Constituição desse tipo é, em tese, ideal, porque, respeitando ideais permanentes dos homens, facilita ao legislador acompanhar as transformações que se processam nos diferentes planos de atividade humana, através de leis que se modificam em ritmo às vezes veloz, eis que elas têm de responder às necessidades sempre renovadas da sociedade.

Acontece, todavia, que os povos variam em sua psicologia, em seu temperamento, em suas necessidades e em seu comportamento, de maneira que o que é bom para um pode ser ruim para outro.

As características nacionais são, pois, elementos positivos a considerar na estruturação jurídico-política das diferentes sociedades, e, dentro dessas características, não de ser levados em conta fatores históricos, posicionamento geográfico, natureza das riquezas e situação cultural, tudo isso forçando, muitas vezes, um tipo de Constituição mais rígida e minuciosa.

Talvez por isso as Constituições da maioria dos países, inclusive a nossa, assemelham-se a verdadeiros regulamentos.

Ao propormos uma Constituição brasileira para o Brasil — justamente por pretendermos **uma Constituição brasileira para o Brasil** — optamos pelo segundo modelo.

É que, conquanto, em teoria, julguemos melhor uma Constituição que seja apenas uma carta de princípios, como a norte-americana, na prática estamos que, em países como o nosso, seria um verdadeiro desastre deixar a estruturação social, política e econômica da sociedade por conta de leis que pudessem ser constantemente alteradas, ao sabor de conveniências partidárias e segundo o capricho de maiorias eventuais, desprezados, não raro, os legítimos interesses da Nação.

## II — Ponto de referência: a Constituição de 1967

Em que pese aos pontos de vista contrários, achamos até certo ponto boa a Constituição de 1967, com a forma que lhe deu a Emenda nº 1, de 1969. Pelo menos atende às nossas realidades mais visíveis, pois contém uma série de dispositivos que possibilitam um equilíbrio nas relações entre os diversos órgãos institucionais, ao lado de outros que visam, de modo positivo, resguardar a nossa integridade territorial e a nossa soberania, além de, no capítulo sobre direitos e garantias individuais, revelar-se em uma posição de vanguarda.

O projeto de Constituição que defendemos baseia-se, desse modo, na Constituição em vigor.

## III — Mudanças essenciais

Sucede, porém, que a Constituição vigente ainda foi calcada, em grande parte, no teorismo demoliberal, que não aceitamos.

Os autores do Estatuto Constitucional que nos rege se inspiraram, como os de 1891 e os de 1946, nas doutrinas e nos exemplos dos Estados Unidos e da França, pelo que vestimos a nossa terra com uma vestimenta jurídica inadequada e que não se lhe ajusta bem.

Por isso mesmo, certas idéias tidas como verdadeiros tabus, presentes nas Constituições de 1891, 1946 e na atual, nós as repudiamos, cientes, todavia, de que nossa posição é minoritária entre os que se dedicam ao estudo de nossos problemas políticos.

Inicialmente, modificamos o sistema federativo, que consideramos impróprio para o Brasil no mundo atual.

Não há que falar em Estados politicamente autônomos em um país das dimensões continentais do Brasil, com regiões geoeconômicas profundamente diversificadas, populações diferentemente desenvolvidas, com necessidades que só podem, em alguns casos, ser satisfeitas com o emprego maciço de recursos da União, com a presença de núcleos estrangeiros atuantes e às vezes ainda não perfeitamente absorvidos na sociedade brasileira, com as empresas multinacionais operando, não raro, em função de interesses não coincidentes com os de nossa Pátria.

O Brasil é um só, mas, para sê-lo de verdade, urge que todos os Estados-Membros sejam integrados num todo orgânico e solidário.

Queremos a centralização política, sem prejuízo de uma ampla e necessária descentralização administrativa.

Pelo mesmo motivo, procedemos à nacionalização da Justiça — tese que já defendemos em outros trabalhos — e à do Ministério Público.

Os sistemas oligárquicos que predominaram durante tanto tempo nos Estados, a pobreza das gentes do interior, a incultura geral, o caciquismo político, a precariedade das vias de comunicação, o poder do dinheiro, os preconceitos sociais e raciais, a influência do clero, tudo isso, através dos anos, serviu para viciar a máquina judiciária nos Estados, aconselhando a nacionalização da Magistratura e do Ministério Público, a bem da Justiça.

Essa nacionalização da Justiça e esse “estreitamento” do sistema federativo se ligam a outra tese que nos é cara, sem dúvida bastante polêmica, mas que defendemos com plena convicção: a de transformação dos denominados **Poderes** do Estado, “independentes” e “harmônicos”, em **Órgãos do Poder do Estado**, autônomos, porém integrados e solidários.

A clássica divisão dos Poderes do Estado em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário é obsoleta, já caducou, e, na prática, nunca chegou a valer, realmente, não só em países iguais ao Brasil como, até mesmo, em nações altamente desenvolvidas.

No que nos toca, seria fastidioso citar fatos e argumentos para provar o que é evidente: o Poder é um só. E deve ser um só. O Executivo, o Legislativo e o Judiciário devem ser meros órgãos de exercício desse **Poder único**, que é o **Poder Nacional**, simbolizado no Estado:

Em todas as nossas Constituições ditas liberais anotamos dispositivos que dão ao Poder Legislativo atribuições do Poder Executivo e do Poder Judiciário, a estas funções executivas e legislativas, ao Executivo competência em matéria judiciária e legislativa.

Mais do que isso, quando, por força de atritos decorrentes de impasses constitucionais, os Poderes — especialmente o Executivo e o Legislativo — se desavieram, houve fraturas na ordem constitucional e retrocessos no regime democrático, com sérios ônus para o desenvolvimento político da Nação.

Procuramos, por isso, obedientes aos imperativos da realidade, e sem desmerecer o papel de nenhum dos chamados “Poderes” de Estado, colocá-los, irmanados, dentro de um mesmo e único Poder, do qual, **como Órgãos Supremos**, passarão a agir.

Conseqüentemente, e sempre com o propósito de possibilitar um funcionamento harmônico desses Órgãos — Legislativo, Executivo e Judiciário —, instituímos um outro, em pé de igualdade com eles: o Conselho de Estado.

Esse Conselho, pela sua composição e pelas atribuições que lhe assinamos, agirá como um verdadeiro Poder Moderador.

A ele estarão afetas muitas das competências atualmente da alçada do Legislativo, mas que, se continuassem com ele, só serviriam para fomentar divergências com o Executivo, em prejuízo de todos.

Afora isso, caberá ao Conselho opinar e decidir sobre questões que exigem solução urgente — o que foge às características dos Parlamentos, e conhecimento especializado de causa — o que o Congresso, também, muitas vezes, não tem.

Colocamos, para integrar o Conselho, além do Presidente da República e do Vice-Presidente, os Presidentes do Congresso e da Câmara, Ministros de Estado e, também, Representantes da Indústria, do Comércio, da Agricultura, dos Trabalhadores, da Ordem dos Advogados do Brasil, o Presidente da ABI e outros.

Haverá, assim, no Conselho, uma representação **efetivamente nacional** de pessoas responsáveis pelos principais setores políticos, econômicos, culturais e administrativos do País.

A presença de delegados das Confederações de Trabalhadores, da Agricultura, do Comércio, da Indústria, da ABI e da OAB servirá para que eles tomem conhecimento direto de problemas de que muitas vezes estão mal informados, e, por outro lado, servirá para que eles testemunhem e participem de certas realidades que nem sempre são colocadas, em sua crueza, perante o julgamento do povo.

No que toca propriamente ao Congresso, e particularmente ao Senado Federal, dele retiramos certas atribuições de natureza administrativa, mas, em contrapartida, aumentamos suas competências de ordem política. Por exemplo: a admissão de servidores nos quadros da Câmara dos Deputados e do Senado far-se-á através de concurso público organizado, fiscalizado

e apurado pelo DASP, mas o Senado teria poder para controlar melhor a nossa política internacional, inclusive podendo propor a transferência e até a exoneração de embaixadores.

Aliás, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados passam a denominar-se Senado e Câmara Nacional.

Senadores e Deputados ficariam livres da pressão de amigos e correligionários, no sentido da obtenção de empregos, os serviços da Câmara e do Senado se valorizariam, as duas Casas ficariam fora do alcance de críticas desairosas e os parlamentares passariam a se dedicar apenas ao estudo dos grandes problemas nacionais.

Por outro lado, damos às Comissões de Inquérito maior força.

Os empréstimos externos, dos Estados e Municípios, não mais carecerão do beneplácito do Senado.

A verdade é que, constantemente, tais empréstimos ou são aprovados sem maiores indagações, ou recusados por mero capricho. Além disso, é o Executivo que, pelos departamentos especializados, dispõe de elementos para bem aquilatar da motivação, necessidade e possibilidade de tais operações econômico-financeiras, coisa que falta ao Congresso, pelo menos para uma pronta solução.

Libertamos os parlamentares do controle executivo, no que toca a viagens oficiais ao exterior, no exercício do mandato, viagens úteis e necessárias, quando com objetivos elevados.

Todas as alterações que fizemos, relativamente ao Legislativo, visaram fortalecê-lo e dignificá-lo, razão por que lhe retiramos atribuições que o têm desgastado perante a opinião pública e lhe concedemos outras, pelas quais só poderá engrandecer-se.

Reduzimos o número de Deputados, que variará de acordo com o eleitorado de cada Estado-Membro, mas até um limite máximo.

Damos ao Congresso menos recesso, logo, mais meses para trabalhar.

Buscamos impedir aos congressistas pronunciamentos ofensivos às instituições e que depõem contra a nossa cultura política. Realmente, não se pode admitir que um parlamentar, na tribuna, incite o povo a boicotar os festejos de nossa data maior — a da independência; ou que estimule a luta de classes, pregando a subversão; ou que peça às moças que não dançam com estudantes das escolas militares; ou que, em praças públicas, pregue contra a ordem democrática.

Em compensação, ampliamos a competência do Legislativo no tangente a pedidos de informações e damos às Comissões de Inquérito maior poder e liberdade.

Quanto à cassação de mandatos, achamos que ninguém deve ser juiz em causa própria. Ademais, Senado e Câmara jamais concedem licença para processar seus membros, mesmo quando seu procedimento exige essa licença, e isso já ocasionou choques tremendos com o Executivo, em prejuízo do Parlamento, do regime democrático e do povo. Por isso, passamos ao

Conselho de Estado a competência para, em certos casos, tratar desse assunto. Haverá menos um motivo de atritos entre o Legislativo e o Executivo, e, além disso, os congressistas não se verão constrangidos a julgar companheiros.

Permitimos ao parlamentar que, sem perder o mandato, possa ser também governador de Estado.

Com o regime político desfederalizado que adotamos, instituímos a eleição indireta para Senador. Cremos que a eleição dos Senadores pelas Câmaras estaduais permitirá uma seleção melhor de valores. Por outro lado, se o povo, ao eleger os Deputados estaduais, já sabe que está elegendo os eleitores dos Senadores, nada há de antidemocrático nisso.

Por outro lado, ampliamos o Colégio Eleitoral que elege o Presidente e o Vice-Presidente da República, nele incluindo delegados de todas as Câmaras Municipais.

Extinguimos a competência excepcional do Presidente da República para, mediante decretos-leis, tomar certas providências, como a criação de cargos e outras. Em determinadas matérias, que reclamam solução urgente, o Chefe da Nação terá a audiência obrigatória do Conselho de Estado.

No que diz respeito ao orçamento, procedemos a ligeiras modificações, buscando eliminar algumas redundâncias e preciosismos.

Tornamos mais rigorosa a fiscalização financeira e orçamentária, instituindo um controle mais severo, na espécie, das empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, pelo Congresso e pelo Tribunal de Contas.

Modificamos a ordem dos substitutos do Presidente da República: depois do Vice-Presidente, suceder-lhe-á o Presidente do Senado, que passa, constitucionalmente, a ser o Presidente do Congresso, e não o parlamentar que apenas preside às sessões conjuntas da Câmara e do Senado.

O Presidente da República, para ausentar-se do País, não precisará de licença do Congresso, que tem, nisso, uma prerrogativa perigosa e desnecessária. A licença passará a ser dada pelo Conselho de Estado, com maior brevidade e sem possibilidades de mal-entendidos.

O Conselho de Segurança não será um órgão de assessoramento exclusivo do Presidente da República, mas, também, do Legislativo e do Judiciário. Isso faz parte da integração dos Órgãos de Governo do Estado.

Na parte referente ao funcionalismo, acabamos com a aposentadoria compulsória. O servidor, atingindo os setenta anos, poderá, se quiser, aposentar-se, mas não será obrigado a fazê-lo. Essa compulsoriedade é humilhante, descabida e onerosa. Há servidores que muito depois dos setenta anos de idade ainda se mostram capazes e eficientes. Não há razão para colocá-los à força na inatividade, pondo outro em seu lugar e dobrando as despesas da União ou dos Estados-Membros.

Damos ao DASP, com exclusividade, competência para organizar os concursos para ingresso no serviço público, em todos os Órgãos do Estado. Valorizando o trabalho em geral, aperfeiçoamos o instituto da contagem de



tempo de serviço, estabelecendo que o em serviço público e o em atividades privadas se integrem, num só tempo, para **todos** os efeitos.

Sem prejudicar as empresas estrangeiras, de que precisamos para ajudar em nosso desenvolvimento, buscamos, em defesa dos superiores interesses da Pátria, cercar as atividades das organizações multinacionais das devidas cautelas.

Relativamente ao ensino, somos dos que pensam que ele deve estar não apenas sob a proteção, mas, principalmente, sob a orientação, a supervisão e o controle do Estado.

A integração Estado—Universidade, que advogamos, é, hoje, um imperativo do desenvolvimento global de uma nação.

O nosso ensino é pobre, máxime, em tese, o particular, em todos os graus. Não nos referimos às instalações das escolas, porém ao ensino mesmo. Os estabelecimentos privados, em sua generalidade, giram em torno de interesses puramente financeiros. O lema que os orienta é: **pague e passe**. Onde, anualmente, fornadas e mais fornadas de “doutores” analfabetos que andam por aí a disputar, acirradamente, colocações modestas, na Administração Pública Direta ou Indireta, nos bancos, nas entidades privadas, ou, então, a construir prédios que desabam sem se saber porque, a receitar remédios que matam ou a subscrever petições que ninguém entende...

Nesta era atômica, em que o mundo já está vivendo, mais do que nunca se faz mister o aperfeiçoamento das Universidades, que devem ser nacionalizadas, e, para isso, urge uma remodelação radical, corajosa e urgente, na estrutura, no controle e nas diretrizes do ensino.

Na composição do Superior Tribunal Militar estabelecemos a indicação, pela Ordem dos Advogados do Brasil (Conselho Federal), dos Ministros civis. Na do Tribunal Superior Eleitoral, igualmente damos à OAB a competência para indicar, em listas, os que, como advogados, deverão integrá-lo. O mesmo fizemos em relação aos Tribunais Regionais. Os motivos, para tanto, são óbvios.

Estendemos a todos os militares o direito do voto. Não se justifica a exclusão de nenhum deles. É preciso não confundir o voto com a atividade político-partidária.

No que toca às inelegibilidades, tentamos evitar que se candidatem ao Parlamento elementos que possam comprometer a nossa soberania, situação em que estariam, em nosso entender, os que exercem cargos, empregos ou funções em empresas em que o capital estrangeiro seja majoritário.

Aceitamos a reeleição, por uma vez, aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e de Governador e Vice-Governador. Não há razão para impedi-la.

Adotamos o mesmo critério em relação às Mesas das duas Casas do Congresso.

Limitamos em cinco o número de Partidos, pois, dentro desse número, será possível acomodar todas as tendências: da esquerda, do centro, da direita, da meia esquerda e da meia direita. Os Partidos serão ideológicos

e a fidelidade partidária imperativa. Partidos “pragmáticos” significam, na prática, conglomerados de indivíduos ligados por meros interesses, sem nenhum ideal político.

Consideramos a televisão, o rádio e o jornal como essenciais à segurança do Estado. As atividades radiofônicas, televisadas e de imprensa são consideradas, originariamente, do Estado, que poderá, contudo, concedê-las a particulares, indivíduos ou empresas, desde que nacionais.

No que concerne à ordem econômica, estabelecemos, com rigor, o controle estatal das riquezas básicas do País, sobretudo as que se relacionam com a nossa segurança e a nossa independência. Assim, os combustíveis serão totalmente controlados pelo Poder Público.

Instituímos a pena de morte para certos crimes que, em nosso entender, a ela fazem jus.

A concessão de terras a estrangeiros sofrerá sérias restrições.

Estabelecemos que a União disciplinará a política migratória no País, de modo a evitar o êxodo rural e o excesso de população das grandes cidades, com todas as suas funestas conseqüências.

No que toca ao direito de greve, disciplinamo-lo tendo em vista a existência, no Brasil, da Justiça do Trabalho.

Criamos a Justiça para causas sumárias, reclamação geral.

Enfim, são essas as principais alterações que fizemos na Constituição vigente, ao elaborarmos o projeto que aqui apresentamos.

No mais, limitamo-nos a cortar dispositivos supérfluos.

Cumpra justificar por que qualificamos a república brasileira como cristã. Isso não significa discriminação religiosa nem importa em favorecimento do catolicismo. A denominação visou, tão-somente, adequar o regime ao espírito que presidiu à nossa formação e desenvolvimento, desde os primórdios de nossa história.

Além do mais, definindo o regime democrático brasileiro como cristão, deixamos claro que todo o nosso empenho político objetivará a formação do homem como pessoa humana, o que exclui, de imediato, quaisquer concessões ou transigências com os sistemas totalitários — comunista ou fascista — em que o homem é transformado em mero fantoche do Estado ou em simples máquina de produção.

Finalmente, proclamamos que, embora fiéis, como cristãos, aos princípios da fraternidade universal, baseados no amor ao próximo, jamais perdemos de vista as peculiaridades nacionais, sem o que não se pode fazer uma boa lei.

Em síntese, procuramos criar uma Constituição democrática e cristã, mas genuinamente brasileira, capaz, por isso, pelos seus princípios e diretrizes, de integrar num todo homogêneo, dinâmico, racional, disciplinado e responsável, todas as forças vivas da Nação.

## IV — Constituição

### CAPÍTULO I

#### Preliminares

Art. 1º — O Brasil é uma república democrática e cristã. O Poder, expresso no Estado, emana da Nação e em seu nome é exercido.

Art. 2º — São símbolos do Brasil: a bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais, de uso obrigatório em todo o País. Não é permitido: o uso de outras bandeiras, outros hinos, escudos ou armas.

Art. 3º — O Brasil é um Estado soberano, constituído por Estados-Membros autónomos, pelo Distrito Nacional e pelos Territórios.

Art. 4º — A soberania nacional pertence ao povo, que a exerce através dos Órgãos Supremos do Estado.

Art. 5º — Os Estados-Membros podem ser divididos para formar novos Estados-Membros, mediante proposta do Presidente da República, aprovada pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos de seus membros.

Art. 6º — Por iniciativa do Presidente da República poderão ser criados, no interesse do País, Territórios nacionais, a serem administrados diretamente pela União, os quais, desde que adquiram as condições necessárias, poderão ser transformados em Estados-Membros.

Art. 7º — O Distrito Nacional, sede do Governo da União, será por este administrado.

Art. 8º — São bens da União:

I — as terras devolutas necessárias à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico e social;

II — os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado-Membro, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, a plataforma submarina, as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países e o espaço aéreo de todo o território nacional necessário à segurança do País;

III — as terras ocupadas pelos silvícolas;

IV — as terras limítrofes com os países estrangeiros, na extensão de toda a fronteira e uma faixa de duzentos quilômetros para dentro do território nacional.

Art. 9º — São bens dos Estados-Membros:

a) os terrenos situados dentro de seus limites;

b) os lagos e rios situados em terrenos de seus domínios e os que têm nascente e foz no território estadual, as ilhas fluviais e as terras devolutas neles situadas e que não estejam enquadradas no item I do art. 8º

Art. 10 — O Poder da União é o Poder Nacional, uno e indivisível, o qual será exercido pelos seguintes Órgãos Supremos: o Executivo, o Conselho de Estado, o Congresso Nacional e o Judiciário.

Parágrafo único — Esses Órgãos Supremos do Estado agirão integrados e harmonicamente.

Art. 11 — Os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe, sendo vedada a guerra de conquista.

### CAPÍTULO II

#### Da Competência da União

Art. 12 — Compete à União:

I — manter relações com Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções; participar de organizações internacionais; declarar guerra e fazer a paz;

- II — decretar o estado de sítio;
- III — organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional; permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- IV — organizar, manter e dar atribuições à polícia nacional;
- V — proceder, de acordo com o item IX do art. 166, à censura de imprensa e outros meios de divulgação e comunicação, bem como de diversões públicas, com vistas à segurança nacional, à moralidade dos costumes e à soberania da Pátria;
- VI — emitir moeda;
- VII — fiscalizar as operações de crédito, capitalização e seguros;
- VIII — estabelecer e supervisionar o plano nacional de viação;
- IX — manter o serviço postal e telegráfico e o Correio Aéreo Nacional;
- X — organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas;
- XI — estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento;
- XII — estabelecer planos nacionais de educação e saúde;
- XIII — explorar diretamente, ou mediante autorização ou concessão a brasileiros natos ou a empresas nacionais:
  - a) os serviços de telecomunicações;
  - b) os serviços de instalações de energia elétrica, de qualquer natureza, exceto a nuclear, que é monopólio do Estado;
  - c) a navegação aérea;
  - d) as vias de transporte e entre portos marítimos e fluviais e fronteiras nacionais que transponham os limites de um Estado ou Território;
- XIV — conceder anistia;
- XV — legislar sobre:
  - a) a execução da Constituição e dos serviços nacionais;
  - b) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aéreo, marítimo e do trabalho;
  - c) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção de saúde; de regime penitenciário; de imprensa, de rádio e de televisão e de diversões públicas;
  - d) produção e consumo;
  - e) registros públicos e juntas comerciais;
  - f) organização da Justiça e dos Tribunais;
  - g) desapropriação;
  - h) requisições civis e militares em tempo de guerra;
  - i) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; floresta, caça e pesca;
  - j) águas, energia elétrica, combustíveis e telecomunicações;
  - k) sistema monetário e de medidas; empréstimos externos; título e garantia dos metais; política de crédito; câmbio, comércio exterior e interestadual; transferência de valores para fora do País;
  - m) regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre;
  - n) tráfego e trânsito nas vias terrestres, fluviais e marítimas, respeitadas os convênios e acordos internacionais;
  - o) nacionalidade, cidadania e naturalização; incorporação dos sítícolas à comunhão nacional;

- p) emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre os desportos;
- r) condições de capacidade para exercício das profissões liberais e técnico-científicas;
- s) normas gerais sobre o regime jurídico dos servidores públicos e autárquicos;
- t) uso dos símbolos nacionais;
- u) organização da Justiça nos Estados-Membros, no Distrito Nacional e nos Territórios;
- v) organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

Art. 13 — É vedado à União, aos Estados-Membros e aos Municípios:

- a) criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios;
- b) criar distinção entre os cidadãos, brasileiros ou estrangeiros, por motivo de religião, crença, raça, cor, sexo, origem ou nacionalidade;
- c) recusar fé aos documentos públicos.

Art. 14 — A União não intervirá nos Estados-Membros, salvo para:

- I — manter a integridade nacional;
- II — repelir invasão estrangeira ou a de um Estado-Membro em outro;
- III — pôr término a grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção;
- IV — assegurar o cumprimento de decisões da Justiça;
- V — garantir o respeito aos direitos e garantias individuais;
- VI — assegurar o livre exercício dos Órgãos Legislativos dos Estados-Membros;
- VII — reorganizar as finanças do Estado-Membro que:
  - a) suspender o pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;
  - b) deixar de entregar aos Municípios as quotas tributárias a eles destinadas;
  - c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei, pela União;
- VIII — não prestar contas da administração;
- IX — não respeitar a autonomia municipal.

Art. 15 — Compete ao Presidente da República decretar a intervenção, ouvido o Conselho de Estado.

Art. 16 — O decreto de intervenção será submetido, dentro de cinco dias, à apreciação do Congresso Nacional, que o apreciará, igualmente, dentro de cinco dias.

§ 1º — Caso não esteja funcionando, o Congresso Nacional será convocado extraordinariamente, dentro do mesmo prazo de cinco dias, para apreciar o ato do Presidente da República.

§ 2º — Se o Congresso não decidir no prazo estabelecido, o decreto será considerado aprovado.

§ 3º — Fica dispensada a apreciação do decreto do Presidente da República pelo Congresso Nacional se, no decorrer do prazo para apreciação do mesmo, cessarem os motivos da intervenção.

§ 4º — Cessados os motivos que houverem determinado a intervenção, voltarão aos seus cargos, salvo impedimento legal, as autoridades de eles afastadas.

### CAPÍTULO III

#### Da Competência dos Estados-Membros e Municípios

Art. 17 — Os Estados-Membros se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitada esta Constituição, cabendo-lhes todos os poderes não conferidos por esta Constituição à União ou aos Municípios.

Art. 18 — Será aplicado aos servidores públicos estaduais e municipais o mesmo regime jurídico estabelecido por esta Constituição para os servidores públicos da União.

Parágrafo único — Não se poderá conceder aos servidores públicos estaduais e municipais remuneração superior à dos servidores públicos da União da mesma categoria.

Art. 19 — Aplicam-se aos Deputados às Câmaras estaduais e aos Vereadores às Câmaras Municipais, no que couber, os princípios e normas que regem a situação dos Deputados à Câmara Nacional.

§ 1º — Não se poderá pagar aos Deputados às Câmaras estaduais e aos Vereadores às Câmaras municipais remuneração maior que 2/3 da percebida pelos Deputados à Câmara Nacional; aos Prefeitos remuneração maior que 2/3 da dos Governadores; e aos Governadores remuneração maior que 2/3 da do Presidente da República.

§ 2º — Não serão pagas, por mês, aos Deputados às Câmaras estaduais, mais de dez sessões extraordinárias, nem aos Vereadores mais de quatro.

§ 3º — Aplicar-se-ão, no que couber, aos membros do Tribunal de Contas, cujo número não pode ser superior a sete, as normas que regem as atividades dos membros do Tribunal de Contas da União.

Art. 20 — A eleição do Governador do Estado, para mandato de quatro anos, em escrutínio secreto, far-se-á por um Colégio Eleitoral composto dos Deputados à Câmara Estadual e um delegado de cada Câmara municipal, considerado eleito o candidato que obtiver a maioria de votos dos Deputados e Vereadores.

Parágrafo único — Considera-se eleito Vice-Governador o candidato como tal registrado na chapa do Governador eleito.

Art. 21 — A União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços e decisões, por intermédio de servidores da União, estaduais ou municipais.

Art. 22 — As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, Territórios e no Distrito Nacional, e os Corpos de Bombeiros Militares são considerados Forças Auxiliares do Exército e serão dirigidos por oficial nomeado pelo Presidente da República.

Art. 23 — Não será concedido, pela União, auxílio a Estado ou Município, sem a prévia entrega, ao órgão nacional competente, do plano de sua aplicação. As contas do Governador e as do Prefeito serão prestadas nos prazos e na forma da lei e precedidas de publicação no jornal oficial do Estado.

Art. 24 — O número de Deputados à Câmara estadual será proporcional à população do Estado, não podendo ultrapassar cinquenta.

§ 1º — Lei complementar estabelecerá os critérios de população para a fixação do número de Deputados, bem como os de população e renda pública e forma de consulta às populações, para criação de Municípios.

§ 2º — A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, dependerá de lei estadual.

Art. 25 — A autonomia dos Estados será assegurada:

I — pela eleição do Governador e Vice-Governador;

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse;

III — pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigação de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV — pela organização dos serviços estaduais, inclusive os relativos ao funcionalismo, respeitado, quanto a este, o regime jurídico estabelecido para o funcionalismo da União e o princípio da paridade.

§ 1º — Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

- a) da Câmara estadual, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;
- b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Presidente da República.

§ 2º — A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

- a) verificar-se impuntualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição nacional ou estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;
- e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção;
- f) deixar, o Prefeito, de acatar decisões ou leis aprovadas pela Câmara municipal;
- g) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

Art. 26 — A autonomia do Município será assegurada:

I — pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- b) à organização dos serviços públicos locais, inclusive no tocante ao seu funcionalismo, respeitado o disposto nesta Constituição e na Constituição do respectivo Estado.

§ 1º — A remuneração dos Vereadores será fixada pelas respectivas Câmaras municipais para a Legislatura seguinte, nos limites e segundo os critérios estabelecidos em lei complementar.

§ 2º — O número de Vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município.

Art. 27 — A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara municipal e controle interno do Executivo municipal, na forma da lei.

§ 1º — O controle externo da Câmara municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou, não existindo este, de outro órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

§ 2º — Somente por decisão de dois terços da Assembléia municipal deixará de prevalecer o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual referido no parágrafo anterior.

§ 3º — Quando o Município dispuser de Tribunal de Contas, caberá a este auxiliar a Câmara municipal na fiscalização financeira e orçamentária do Município.

§ 4º — Somente poderão instituir Tribunais de Contas os Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros.

#### CAPÍTULO IV

##### Do Distrito Nacional e dos Territórios

Art. 28 — A lei disporá sobre a organização administrativa do Distrito Nacional e dos Territórios.

§ 1º — Caberá ao Senado discutir e votar os projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Nacional.

§ 2º — O Governador do Distrito Nacional e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República, aprovada a escolha pelo Senado.

#### CAPÍTULO V

##### Do Sistema Tributário

Art. 29 — Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União (com aprovação do Congresso Nacional), aos Estados (com aprovação das Câmaras estaduais), ao Distrito Nacional (com aprovação do Senado) e aos Municípios (com aprovação das Câmaras municipais) instituir:

I — taxas, arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

II — contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

§ 1º — Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência nessa matéria entre a União, os Estados-Membros, o Distrito Nacional e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder de tributar.

§ 2º — Para cobrança de taxa não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos.

§ 3º — Somente a União, nos casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimo compulsório.

§ 4º — Ao Distrito Nacional e aos Estados-Membros não divididos em Municípios competem, cumulativamente, os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios; e à União, nos Territórios Nacionais, os impostos atribuídos aos Estados e, se o Território não for dividido em Município, os impostos municipais.

§ 5º — A União poderá, com aprovação do Congresso Nacional, e desde que não tenham base de cálculo e fato gerador idênticos aos dos previstos nesta Constituição, instituir outros impostos, além dos mencionados nos arts. 32 e 33, e que não sejam da competência tributária privativa dos Estados-Membros, do Distrito Nacional ou dos Municípios.

Art. 30 — É vedado à União, aos Estados-Membros, ao Distrito Nacional e aos Municípios:

I — instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça;

II — estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais; e



III — instituir tributo sobre:

- a) o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros;
- b) os tempos de qualquer culto;
- c) o patrimônio, a renda ou os serviços dos Partidos Políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos da lei; e
- d) o livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão.

§ 1º — O disposto na alínea a do item III é extensivo às autarquias e aos clubes de práticas esportivas exclusivamente amadoristas, no que se refere à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes; mas não se estende aos serviços públicos concedidos, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto que incidir sobre imóvel objeto de promessa de compra e venda.

§ 2º — A União, mediante lei complementar, ouvido o Conselho de Estado, e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

Art. 31 — É vedado:

I — à União:

- a) instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou implique distinção ou preferência em relação a qualquer Estado ou Município em prejuízo de outro;
- b) tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes dos Estados e Municípios, em níveis superiores aos que fixar para as suas próprias obrigações e para os proventos dos seus próprios agentes.

II — aos Estados, ao Distrito Nacional e aos Municípios: estabelecer diferença tributária entre bens de qualquer natureza, em razão da sua procedência ou destino.

Art. 32 — Compete à União instituir imposto sobre:

I — importação de produtos estrangeiros, facultado ao Executivo, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar-lhe as alíquotas ou as bases de cálculo;

II — exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados, observado o disposto no final do item anterior;

III — propriedade territorial rural;

IV — renda e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos na forma da lei;

V — produtos industrializados, também observado o disposto no final do item I;

VI — operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores imobiliários;

VII — serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal;

VIII — produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e de energia elétrica, imposto que incidirá uma só vez sobre qualquer dessas operações, excluída a incidência de outro tributo sobre elas; e

IX — a extração, a circulação, a distribuição ou o consumo dos minerais enumerados em lei, imposto que incidirá uma só vez sobre qualquer dessas operações, observado o disposto no final do item anterior.

§ 1º — A União, com a aprovação do Congresso Nacional, poderá instituir outros impostos, além dos mencionados nos itens anteriores, desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo idênticos aos dos previstos nos arts. 34 e 35.

§ 2º — A União pode instituir:

I — contribuições, observada a faculdade no item I deste artigo, tendo em vista intervenção no domínio econômico ou o interesse de categorias profissionais e para atender diretamente à parte que lhe toca no custeio dos encargos da previdência social;

II — empréstimos compulsórios, nos casos especiais definidos em lei complementar, aos quais se aplicarão as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais do direito tributário.

§ 3º — O imposto sobre produtos industrializados será seletivo em função da essencialidade dos produtos, e não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, o montante cobrado nas anteriores.

§ 4º — A lei poderá destinar a receita dos impostos enumerados nos itens II e VI deste artigo à formação de reservas monetárias ou de capital para financiamento de programa de desenvolvimento econômico.

§ 5º — A União poderá transferir o exercício supletivo de sua competência tributária aos Estados, ao Distrito Nacional ou aos Municípios.

§ 6º — O imposto de que trata o item III deste artigo não incidirá sobre glebas rurais de área não excedente a vinte e cinco hectares, quando as cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Art. 33 — Compete à União, em caso de guerra externa, instituir, temporariamente, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos quando cessadas as causas de sua criação.

Art. 34 — Compete aos Estados-Membros e ao Distrito Nacional instituir impostos sobre:

I — transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição; e

II — operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, impostos que não serão cumulativos e dos quais se abaterá, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

§ 1º — Pertence aos Estados e ao Distrito Nacional o produto da arrecadação do imposto a que se refere o item IV do art. 32.

§ 2º — O imposto de que trata o item I compete ao Estado onde está situado o imóvel, ainda que a transmissão resulte de sucessão aberta no estrangeiro; sua alíquota não excederá os limites estabelecidos em decreto pelo Presidente da República.

§ 3º — O imposto a que se refere o item I não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação ou extinção de capital de pessoa jurídica, salvo se a atividade preponderante dessa entidade for o comércio desses bens ou direitos ou a locação de imóveis.

§ 4º — Lei complementar poderá instituir, além das mencionadas no item II, outras categorias de contribuintes daquele imposto.

§ 5º — A alíquota do imposto a que se refere o item II será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais; as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação serão fixadas em decreto pelo Presidente da República.

§ 6º — As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados-Membros, segundo o disposto em lei complementar.

§ 7º — O imposto de que trata o item II não incidirá sobre as operações que destinem ao exterior produtos industrializados e outros que a lei indicar

§ 8º — Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item II, oitenta por cento constituirão receita dos Estados e vinte por cento, dos Municípios. As parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito.

§ 9º — As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, a que se refere o parágrafo anterior, serão creditadas de acordo com os seguintes critérios:

I — no mínimo três quartos, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias realizadas em seus respectivos territórios;

II — no máximo um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual.

§ 10 — Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item I, cinquenta por cento constituirão receita dos Estados e cinquenta por cento do Município onde se localizar o imóvel objeto da transmissão sobre a qual incide o tributo. As parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma estabelecida em lei nacional.

Art. 35 — Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I — propriedade predial e territorial urbana;

II — serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar.

§ 1º — Pertence aos Municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 32, incidentes sobre os imóveis situados em seu território, bem como o produto da arrecadação do imposto a que se refere o item IV do mesmo artigo, incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por eles pagos, quando forem obrigados a reter o tributo.

§ 2º — Em prazo não superior de trinta dias, a contar da data da arrecadação, e sob pena de demissão, as autoridades arrecadadoras dos tributos mencionados no § 1º entregarão aos Municípios as importâncias que a eles pertencerem, à medida que forem arrecadadas.

§ 3º — Lei complementar fixará as alíquotas máximas do imposto de que trata o item II.

Art. 36 — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 32, a União distribuirá vinte e quatro por cento na forma seguinte:

I — onze por cento ao Fundo de Participação dos Estados-Membros, do Distrito Nacional e dos Territórios;

II — dois por cento ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei.

§ 1º — Para efeito de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação, excluir-se-á a parcela do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, nos termos dos arts. 34, § 1º, e 35, § 1º, pertence aos Estados, ao Distrito Nacional e aos Municípios.

§ 2º — A aplicação dos fundos previstos nos itens I e II será regulada em lei nacional, cabendo ao Tribunal de Contas da União a incumbência de efetuar o cálculo das quotas.

§ 3º — A transferência dos recursos dependerá do recolhimento dos impostos da União arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Nacional e pelos Municípios e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia.

Art. 37 — A União distribuirá aos Estados, ao Distrito Nacional, aos Municípios e aos Territórios:

I — quarenta por cento do produto da arrecadação do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos mencionado no item VIII do art. 32;

II — sessenta por cento do produto da arrecadação do imposto sobre energia elétrica mencionado no item VIII do art. 32;

III — noventa por cento do produto da arrecadação do imposto sobre minerais do País, mencionado no item IX do art. 32.

§ 1º — A distribuição será feita nos termos da lei nacional, que disporá sobre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos, de acordo com os seguintes critérios:

- a) nos casos dos itens I e II, proporcional à superfície, população, produção e consumo, adicionando-se, quando couber, no tocante ao item II, quota compensatória da área inundada pelos reservatórios;
- b) no caso do item III, proporcional à produção.

§ 2º — As indústrias consumidoras de minerais do País poderão abater o imposto a que se refere o item IX do art. 32 do imposto sobre a circulação de mercadorias e do imposto sobre produtos industrializados, na proporção de noventa por cento e dez por cento, respectivamente.

## CAPÍTULO VI

### Do Congresso Nacional

#### SEÇÃO I

##### Disposições gerais

Art. 38 — As funções legislativas são exercidas pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara Nacional e do Senado.

Art. 39 — A eleição para Deputados e Senadores far-se-á simultaneamente em todo o País.

Art. 40 — O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 1º de dezembro.

§ 1º — A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

- a) pelo Presidente do Senado, em caso de decretação de estado de sítio, de estado de emergência ou de intervenção nos Estados-Membros;
- b) pelo Presidente da República, quando este a entender necessária.

§ 2º — Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado.

§ 3º — Além de reuniões para outros fins previstos nesta Constituição, o Congresso Nacional reunir-se-á para:

- I — inaugurar e encerrar sessão legislativa;
- II — elaborar Regimento Comum; e
- III — discutir e votar o orçamento.

§ 4º — Cada uma das Casas do Congresso Nacional reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de quinze de janeiro, no primeiro ano da Legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas.

Art. 41 — A cada uma das Casas do Congresso Nacional compete elaborar seu Regimento Interno, dispor sobre sua organização, polícia e funcionalismo, nos termos da Constituição.

Parágrafo único — Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

- a) na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Casa do Congresso Nacional;
- b) não poderá ser realizada mais de uma sessão ordinária por dia;

- c) não serão permitidos pronunciamentos que envolverem ofensas às instituições nacionais; propaganda de guerra, de subversão da ordem política e social; de preconceito de raça, de cor, de religião ou de classe; que configurarem crime contra a honra ou que contiverem incitamento à prática de crimes de qualquer natureza;
- d) as Mesas da Câmara Nacional e do Senado poderão encaminhar ao Presidente da República pedidos de informação sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite, sobre fato sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas, ou fato ligado aos superiores interesses do País;
- e) não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo casos excepcionais e por deliberação da maioria da Câmara Nacional ou do Senado;
- f) a Comissão Parlamentar de Inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional e, no desempenho de sua missão, terá amplo acesso aos órgãos do Executivo e do Judiciário;
- g) será subvencionada viagem de congressista ao exterior para desempenho de missão temporária, de caráter diplomático, cultural ou parlamentar, mediante designação do Presidente da Casa do Congresso Nacional à que pertencer;
- h) será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Casas do Congresso Nacional, permitida a reeleição por um período.

Art. 42 — Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa do Congresso Nacional serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros

Art. 43 — Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional.

§ 1º — Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável.

§ 2º — Os Deputados e Senadores serão submetidos a processo e julgamento perante o Supremo Tribunal Nacional.

§ 3º — Nos crimes contra a segurança nacional poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e dada a gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Nacional.

§ 4º — A incorporação às forças armadas, de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá da respectiva Casa do Congresso Nacional.

Art. 44 — O subsídio, dividido em parte fixa e parte variável, e a ajuda de custo de Deputados e Senadores, serão iguais e estabelecidos no fim de cada Legislatura para a subsequente.

§ 1º — Por ajuda de custo entender-se-á a compensação das despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária e para o desempenho de missões oficiais ao estrangeiro.

§ 2º — O pagamento da ajuda de custo será feito, quando em missão oficial ao estrangeiro, de uma só vez e antecipadamente, e em duas partes nos outros casos, somente podendo o congressista receber a segunda se houver comparecido a dois terços da sessão legislativa ordinária ou de sessão legislativa extraordinária.

§ 3º — O pagamento da parte variável do subsídio corresponderá ao comparecimento efetivo do congressista e à participação nas votações.

§ 4º — Serão remuneradas, até o máximo de dez por mês, as sessões extraordinárias da Câmara Nacional e do Senado; pelo comparecimento a essas sessões e

às do Congresso Nacional, será paga remuneração não excedente, por sessão, a um trinta avos da parte variável do subsídio mensal.

Art. 45 — 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 ou não, nas entidades constantes na 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 qualquer função;
- b) pertencer, direta ou indiretamente, a empresas em que o capital estrangeiro seja majoritário, ou nela exercer qualquer cargo, emprego ou função, mesmo sem remuneração;
- c) ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas na alínea a do item I.
- d) exercer outro cargo eletivo nacional, estadual ou municipal.

Art. 46 — 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 decoro parlamentar;

III — que atentar contra as instituições vigentes e contra a integridade e a segurança nacionais;

IV — que abandonar o Partido pelo qual elegeu-se, salvo se o Partido mudar a ideologia que tinha ao tempo em que ele foi eleito;

V — que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Casa do Congresso a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

VI — que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

VII — que for condenado por crime comum a pena superior a três anos de prisão.

Art. 47 — Nos casos dos itens I, II e V, a perda do mandato será declarada pela Câmara Nacional ou pelo Senado, mediante provocação de qualquer de seus membros, da respectiva Mesa ou do Partido Político.

Art. 48 — No caso do item III, a perda de mandato será declarada pelo Conselho de Estado, mediante representação do Procurador-Geral da República.

Art. 49 — No caso dos itens IV, VI e VII a perda de mandato será automática e declarada pela respectiva Mesa.

Art. 50 — Não perde o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Embaixador, Secretário de Estado, Governador de Território ou Prefeito de Capital, ou quando licenciado por período igual ou superior a cento e vinte dias, por motivo de doença ou para tratar de interesses particulares.

§ 1º — Convocar-se-á suplente nos casos de vaga, de licença ou de investidura em funções previstas neste artigo. Não havendo suplente e tratando-se de vaga, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem doze meses ou mais para o término do mandato.

§ 2º — Com licença de sua Casa, poderá o Deputado ou Senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural.

Art. 51 — A Câmara Nacional e o Senado, em conjunto ou separadamente, poderão criar Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

Art. 52 — Os Ministros de Estado, assim como os Presidentes ou Diretores de Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Autarquias, são obrigados a comparecer, se convocados, perante a Câmara Nacional, o Senado ou qualquer de suas Comissões.

§ 1º — A convocação de Ministros de Estado será por deliberação da maioria da Câmara Nacional ou do Senado, mas a de outras autoridades poderá ser feita por deliberação das próprias comissões de Inquérito.

§ 2º — A falta de comparecimento, sem justificação, importa em crime de responsabilidade.

§ 3º — Os Ministros de Estado, por iniciativa própria, poderão comparecer perante o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional ou perante as Comissões permanentes ou especiais, para discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção.

## SEÇÃO II

### Da Câmara Nacional

Art. 53 — A Câmara Nacional compõe-se de representantes do povo, eleitos entre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado-Membro e Território.

§ 1º — O número de Deputados por Estado-Membro será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada Legislatura, proporcionalmente à população, não podendo nenhum Estado ter mais de cinquenta nem menos de cinco Deputados.

§ 2º — Cada Território, excetuado o de Fernando de Noronha, será representado por dois Deputados.

Art. 54 — Cada Legislatura durará quatro anos.

Art. 55 — Compete privativamente à Câmara Nacional:

I — declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

II — proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III — propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos;

IV — organizar os seus serviços e o seu quadro de servidores, respeitados os princípios e as normas desta Constituição quanto à admissão de servidores e à paridade de vencimentos;

V — nomear, demitir e aposentar seus servidores.

## SEÇÃO III

### Do Senado

Art. 56 — O Senado compõe-se de representantes dos Estados-Membros, eleitos segundo o princípio majoritário, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos, por um Colégio Eleitoral composto dos Deputados da Câmara estadual e de Delegados das Câmaras municipais do respectivo Estado-Membro.

§ 1º — A Justiça Eleitoral fixará o processo de eleição dos Senadores.

§ 2º — Cada Estado-Membro elegerá três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 3º — A representação de cada Estado-Membro renovar-se-á de quatro em quatro anos alternadamente, por um ou por dois terços.

§ 4º — Cada Senador será eleito com dois suplentes.

§ 5º — É proibida a sublegenda.

Art. 57 — Compete privativamente ao Senado:

I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II — processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Nacional e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade;

III — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, dos Governadores dos Territórios e do Distrito Nacional, dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Nacional e dos Chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Parágrafo único — O Senado, pelo voto da maioria de seus membros, poderá propor ao Presidente da República a demissão ou remoção de Chefes de missão diplomática de caráter permanente, e, não sendo atendido, poderá, pelo voto de dois terços dos Senadores, efetivar a medida proposta.

IV — legislar para o Distrito Nacional e nele exercer a fiscalização financeira e orçamentária, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas;

V — suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Nacional;

V' — expedir resoluções;

VII — propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos;

VIII — organizar os seus serviços administrativos e o seu quadro de servidores, obedecidos os princípios e normas desta Constituição, no que diz respeito à admissão de servidores e à paridade de vencimentos;

IX — nomear, demitir e aposentar seus servidores, na forma da lei.

Art. 58 — Nos casos previstos nos itens I e II funcionará como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Nacional; somente por dois terços de votos será proferida a sentença condenatória e a pena limitar-se-á à perda do cargo, com a inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo de ação da justiça ordinária.

#### SEÇÃO IV

##### Das atribuições do Legislativo

Art. 59 — Cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias de competência da União.

Art. 60 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I — aprovar ou suspender a Intervenção nos Estados-Membros ou o estado de sítio, ouvido o Conselho de Estado;

II — aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas dos Estados-Membros ou Territórios;

III — mudar temporariamente a sua sede;

IV — fixar, para vigor na Legislatura seguinte, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes, os do Presidente da República e os do Vice-Presidente da República;

V — julgar as contas do Presidente da República;

VI — decretar o **impeachment** do Presidente da República;



VII — deliberar sobre o adiamento e a suspensão de suas sessões;

VIII — autorizar o Presidente da República a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou neste permaneçam temporariamente.

Parágrafo único — A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara Nacional e pelo Senado, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da Administração indireta.

Art. 61 — O Presidente do Senado é o Presidente do Congresso Nacional.

## SEÇÃO V

### Do Processo Legislativo

Art. 62 — O processo legislativo compreende a elaboração de:

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

Art. 63 — A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I — de membros do Congresso Nacional;
- II — do Presidente da República;
- III — do Conselho de Estado;
- IV — do Supremo Tribunal Nacional.

§ 1º — Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma republicana de governo e o regime democrático.

§ 2º — A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência.

§ 3º — No caso do item I a proposta deverá ter a assinatura de um terço dos membros da Câmara Nacional e um terço dos membros do Senado.

Art. 64 — A proposta será discutida e votada, em reunião do Congresso Nacional, em 2 (dois) turnos, dentro de 90 (noventa) dias a contar de seu recebimento, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, maioria absoluta dos votos dos membros de cada uma das Casas.

Art. 65 — A emenda à Constituição será promulgada pelo Presidente do Congresso Nacional, em sessão especial deste, convocada para esse fim.

Art. 66 — As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos membros do Congresso Nacional, observados os termos de votação das leis ordinárias.

Art. 67 — O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se o solicitar, serão apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara Nacional e de igual prazo no Senado.

§ 1º — A solicitação do prazo mencionado neste artigo poderá ser feita depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento.

§ 2º — Se o Presidente da República julgar urgente o projeto, poderá solicitar que a sua apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de quarenta dias.

§ 3º — Na falta de deliberação dentro dos prazos estipulados, considerar-se-ão aprovados os projetos.

§ 4º — A apreciação das emendas do Senado pela Câmara Nacional far-se-á no prazo de dez dias, findo o qual serão tidos por aprovadas se não tiver havido deliberação.

§ 5º — Os prazos não correrão nos períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 6º — O disposto neste artigo não se aplicará aos projetos de codificação.

Art. 68 — As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, Senado, Câmara Nacional, Comissão do Congresso Nacional ou de qualquer das duas Casas e Conselho de Estado.

Art. 69 — Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, nem os da competência privativa da Câmara Nacional ou do Senado, nem legislação sobre:

- I — organização dos Juízos e Tribunais e as garantias da magistratura;
- II — a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos, o direito eleitoral; e
- III — o sistema monetário.

Art. 70 — No caso de delegação a Comissão Especial, sobre a qual disporá o Regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será remetido à sanção, salvo se, no prazo de dez dias de sua publicação, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara Nacional ou do Senado requerer a sua votação em Plenário.

Art. 71 — A delegação ao Presidente da República será feita em resolução do Congresso Nacional, que especificará o seu conteúdo e os termos do seu exercício.

Parágrafo único — Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Art. 72 — O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá, ouvido o Conselho de Estado, expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

- I — segurança nacional; e
- II — finanças públicas, inclusive normas tributárias.

§ 1º — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou o rejeitará, dentro de 30 (trinta) dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo. Se, nesse prazo, não houver deliberação, o decreto-lei será tido por aprovado.

§ 2º — A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

Art. 73 — A iniciativa das leis cabe:

- a) a qualquer membro ou Comissão do Senado ou da Câmara Nacional;
- b) ao Presidente da República;
- c) ao Presidente do Supremo Tribunal Nacional;
- d) ao Conselho de Estado.

Parágrafo único — A discussão e votação dos projetos de Iniciativa do Presidente da República, do Presidente do Supremo Tribunal Nacional e do Conselho de Estado terão início na Câmara Nacional, salvo o disposto no § 2º do art. 67.

Art. 74 — É da competência privativa do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I — disponham sobre matéria financeira;

II — criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III — fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV — disponham sobre a organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração do Distrito Nacional e dos Territórios;

V — disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, forma de admissão, estabilidade e aposentadoria de servidores civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; ou

VI — concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

Parágrafo único — Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República; ou

b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Nacional, do Senado e dos Tribunais Nacionais.

Art. 75 — O projeto de lei aprovado por uma Câmara será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação.

§ 1º — Se a Câmara revisora o aprovar, o projeto será enviado à sanção ou à promulgação; se o emendar, volverá à Casa Iniciadora, para que aprecie a emenda; se o rejeitar, será arquivado.

§ 2º — O projeto de lei que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as Comissões, será tido como rejeitado.

§ 3º — A matéria constante do projeto de lei rejeitado ou não sancionado, assim como a constante de proposta de emenda à Constituição, rejeitada ou havida por prejudicada, somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das duas Casas do Congresso Nacional, ressalvadas as proposições de iniciativa do Presidente da República.

Art. 76 — Nos casos do art. 59, a Casa na qual se haja concluído a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará; para o mesmo fim serão remetidos os projetos havidos por aprovados nos termos do § 3º do art. 67.

§ 1º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Congresso Nacional os motivos do veto. Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.

§ 2º — Decorrida a quinzena, o silêncio do Presidente da República implicará sanção.

§ 3º — Comunicado o veto ao Presidente do Congresso Nacional, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que, dentro de quarenta e cinco dias, em votação pública, obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 4º — Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será considerado mantido.

§ 5º — Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, o Presidente do Senado a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, fa-lo-á o Vice-Presidente do Senado.

§ 6º — Nos casos do art. 60, após a aprovação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado.

§ 7º — No caso do item IV do art. 57 o projeto de lei vetado será submetido apenas ao Senado, aplicando-se, no que couber, o disposto no § 3º

## SEÇÃO VI

### Do Orçamento

Art. 77 — A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Não se incluem na proibição:

I — a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; e

II — as disposições sobre a aplicação do saldo que houver.

Parágrafo único — As despesas de capital obedecerão a orçamentos plurianuais de investimento, na forma prevista em lei complementar.

Art. 78 — Lei nacional disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos.

§ 1º — É vedada:

- a) a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra;
- b) a concessão de créditos ilimitados;
- c) a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; e
- d) a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

§ 2º — A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, subversão interna ou calamidade pública.

Art. 79 — O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas ao Executivo, ao Congresso Nacional, ao Judiciário e ao Conselho de Estado, departamentos e fundos, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 1º — Ressalvados os impostos mencionados nos itens VIII e IX do art. 32 e as disposições desta Constituição e de leis complementares, é vedada a vinculação do produto de arrecadação de qualquer tributo a determinada entidade, fundo ou despesa, podendo a lei, no entanto, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita de orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes.

§ 2º — Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.

§ 3º — Os créditos especiais e extraordinários não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente.

Art. 80 — O orçamento plurianual de investimento consignará dotações para a execução dos planos de valorização das regiões mais carentes e estratégicas do País, visando ao bem-estar do povo e à segurança nacional.

Art. 81 — É da competência privativa do Presidente da República a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública, não sendo permitida a apresentação, às mesmas, de emenda que importe em aumento de despesa global ou de cada região, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.

Art. 82 — O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Congresso Nacional não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º — O projeto de lei orçamentária será examinado por uma Comissão Mista de Deputados e Senadores, que sobre ele emitirá parecer.

§ 2º — Somente perante esta Comissão Mista poderão ser oferecidas emendas.

§ 3º — O pronunciamento da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos Deputados e um terço dos Senadores requererem a votação em Plenário de emenda rejeitada ou aprovada na Comissão.

§ 4º — Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariem o disposto nesta Seção, as normas relativas à elaboração legislativa.

§ 5º — O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor a modificação do projeto de lei orçamentária, enquanto não estiver concluída a votação da parte cuja alteração é proposta.

Art. 83 — As operações de crédito para a antecipação da receita autorizada no orçamento anual não excederão a quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro e, até trinta dias depois do encerramento deste, serão obrigatoriamente liquidadas.

Parágrafo único — Excetuadas as operações da dívida pública, a lei que autorizar operação de crédito, que deve ser liquidada em exercício financeiro subsequente, fixará desde logo as dotações que hajam de ser incluídas no orçamento anual, para os respectivos serviços de juros, amortização e resgate, durante o prazo para a sua liquidação.

Art. 84 — O numerário correspondente às dotações destinadas ao Congresso Nacional e ao Judiciário será entregue à Câmara Nacional, ao Senado e aos Tribunais no início de cada trimestre, em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, com participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Executivo para os seus próprios departamentos.

Art. 85 — As operações de resgate e de colocação de títulos do Tesouro Nacional, relativas à amortização de empréstimos internos, não atendidas pelo orçamento anual, serão reguladas em lei complementar.

## SEÇÃO VII

### Da Fiscalização Financeira e Orçamentária

Art. 86 — A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º — O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação de contas do Presidente da República e o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por

bens e valores públicos, inclusive de empresas estatais, sociedades de economia mista e autarquias.

§ 2º — O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º — O Tribunal de Contas da União apreciará igualmente as contas das empresas estatais, das sociedades de economia mista e das autarquias, enviando seu parecer final ao Congresso Nacional, para os fins de direito.

§ 4º — A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos quatro Órgãos Supremos do Governo da União, das empresas estatais, sociedades de economia mista e das autarquias, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, ao qual caberá realizar as inspeções necessárias.

Art. 87 — O Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:

I — criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II — acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e

III — avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Art. 88 — O Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar dos Órgãos Supremos do Governo da União, com sede no Distrito Nacional e quadro de pessoal próprio, tem jurisdição em todo o País, cabendo-lhe:

- a) eleger seu Presidente, Vice-Presidente e demais titulares de sua direção, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional;
- b) organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos, na forma da lei;
- c) propor ao Executivo, através do Congresso Nacional, projeto de lei criando ou extinguindo cargos e fixando os respectivos vencimentos;
- d) elaborar seu Regimento Interno e nele estabelecer, respeitada a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a competência de suas Câmaras ou Turmas isoladas, grupos, seções e outros departamentos, com funções jurisdicionais ou administrativas; e
- e) conceder licença e férias, nos termos da lei, a seus membros e aos seus servidores.

§ 1º — A lei disporá sobre a organização do Tribunal.

§ 2º — Os seus Ministros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de reconhecida idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Nacional de Recursos.

§ 3º — No exercício de suas atribuições de controle e administração financeira e orçamentária, o Tribunal representará ao Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados.

§ 4º — O Tribunal, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou de auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se apurará a ilegitimidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, deverá:

- a) assinar prazo razoável para que a entidade administrativa responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

- b) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto em relação a contrato;
- c) solicitar ao Congresso Nacional, em caso de contrato, que determine a medida prevista na alínea anterior ou outras necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

§ 5º — O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea c do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo o qual, se ele não se pronunciar, será considerada insubsistente a impugnação.

§ 6º — O Tribunal de Contas apreciará, para fins de registro, a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua apreciação as melhorias posteriores.

§ 7º — O Presidente da República poderá ordenar a execução ou o registro dos atos a que se referem o parágrafo anterior e a alínea b do § 4º, *ad referendum* do Congresso Nacional.

## CAPÍTULO VII

### Do Executivo

#### SEÇÃO I

##### Do Presidente e do Vice-Presidente

Art. 89 — O Executivo é dirigido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 90 — O Presidente será eleito, entre os brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos, em sessão pública e mediante votação nominal, por um Colégio Eleitoral composto dos membros do Congresso Nacional e de delegados das Câmaras estaduais e das Câmaras Municipais.

Parágrafo único — O funcionamento do Colégio Eleitoral será regulado em lei complementar.

Art. 91 — O Colégio Eleitoral reunir-se-á na sede do Congresso Nacional a 15 de novembro do ano anterior àquele em que findar o mandato presidencial.

§ 1º — Todo candidato será registrado por Partido Político.

§ 2º — Será considerado eleito Presidente o candidato que obtiver maioria absoluta de votos.

§ 3º — Se nenhum candidato obtiver maioria absoluta na primeira votação, os escrutínios serão repetidos, e a eleição dar-se-á no terceiro, por maioria simples.

§ 4º — Será considerado eleito Vice-Presidente o candidato que, preenchendo os requisitos do art. 90, como tal for inscrito na chapa do Presidente vencedor; sua posse se dará após a do Presidente da República, na mesma reunião do Congresso Nacional.

§ 5º — Os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República são de seis anos.

Art. 92 — O Presidente tomará posse em sessão especial do Congresso Nacional a realizar-se no dia 15 de março do ano seguinte ao em que for eleito, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral e sustentar a União, a integridade e a independência do Brasil.

Parágrafo único — Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago pelo Congresso Nacional.

Art. 93 — Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente da República.

Parágrafo Único — Ao Vice-Presidente competem as atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.

Art. 94 — Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, assumirão o cargo, sucessivamente, o Presidente do Congresso Nacional, o Presidente da Câmara Nacional e o Presidente do Supremo Tribunal Nacional.

Art. 95 — Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente, far-se-á eleição trinta dias depois de aberta a última vaga, e os eleitos completarão os períodos de seus antecessores.

Art. 96 — O Presidente e o Vice-Presidente não poderão ausentar-se do País sem licença do Conselho de Estado, sob pena de perda do cargo.

## SEÇÃO II

### Das Atribuições do Presidente da República

Art. 97 — Compete privativamente ao Presidente da República:

I — exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado e a colaboração do Congresso Nacional e do Judiciário, no que lhes couber, a direção superior da administração nacional;

II — iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

III — sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

IV — vetar projetos de lei;

V — dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração nacional;

VI — nomear e exonerar os Ministros de Estado, os Governadores do Distrito Nacional e dos Territórios;

VII — aprovar a nomeação dos Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional;

VIII — prover e extinguir cargos públicos nacionais, ressalvado o disposto nesta Constituição;

IX — manter relações com os Estados estrangeiros;

X — celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Conselho de Estado;

XI — declarar guerra, ouvido o Conselho de Estado, depois de autorizado pelo Congresso Nacional ou, sem prévia autorização, no caso de agressão estrangeira;

XII — fazer a paz, com autorização ou *ad referendum* do Conselho de Estado;

XIII — permitir, com autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XIV — exercer o comando supremo das forças armadas;

XV — decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente;

XVI — determinar, ouvido o Conselho de Estado, medidas de emergência e decretar o estado de sítio e o estado de emergência, autorizado pelo Congresso Nacional;

XVII — decretar e executar a intervenção nos Estados-Membros;

XVIII — autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro;

XIX — prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior;



XX — remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; e

XXI — conceder indulto e comutar penas, ouvidos o Conselho Penitenciário e o Conselho de Segurança Nacional.

### SEÇÃO III

#### Da Responsabilidade do Presidente da República

Art. 98 — São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição nacional e, especialmente:

- I — a integridade, a independência e a soberania do País;
- II — os direitos políticos, individuais e sociais;
- III — a harmonia e a interdependência dos Órgãos Supremos do Estado;
- IV — a segurança interna do País;
- V — a probidade na administração;
- VI — o patrimônio nacional;
- VII — a lei orçamentária;
- VIII — o cumprimento das leis e das decisões judiciárias.

Art. 99 — Declarada procedente a acusação, pela Câmara Nacional, pelo voto de dois terços de seus membros, o Presidente da República será submetido a julgamento:

- a) perante o Supremo Tribunal Nacional, nos crimes comuns;
- b) perante o Senado, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º — Aceita a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções, até decisão final.

§ 2º — Se, decorrido o prazo de sessenta dias, o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado e o Presidente voltará ao exercício do cargo.

### SEÇÃO IV

#### Dos Ministros de Estado

Art. 100 — Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e cinco anos de idade, de ilibada reputação e reconhecida idoneidade intelectual e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único — Compete ao Ministro de Estado exercer as atribuições que a Constituição e as leis estabelecerem e outras que lhe forem dadas pelo Presidente da República.

### SEÇÃO V

#### Da Segurança Nacional

Art. 101 — Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos termos da lei.

Art. 102 — O Conselho de Segurança Nacional, órgão de assessoramento direto do Presidente da República, do Congresso Nacional, do Conselho de Estado e da Justiça, tem por função formular e executar a política de segurança nacional.

Art. 103 — O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e dele participam, no caráter de membros natos, o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, o Presidente do Congresso Nacional, o Presidente do Supremo Tribunal Nacional e um Representante do Conselho de Estado.

**Art. 104** — Ao Conselho de Segurança Nacional compete:

I — submeter ao Presidente da República os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional;

II — estudar, no âmbito interno e externo, os assuntos que interessem à segurança nacional, propondo ao Presidente as medidas que julgar aconselháveis;

III — indicar as áreas indispensáveis à segurança nacional e os Municípios considerados de seu interesse;

IV — dar, em relação às áreas indispensáveis à segurança nacional, assentimento prévio para:

- a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação, excluídas as pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras;
- b) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso, diretamente pelo Estado ou por empresas nacionais; e
- c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional, somente permitidos a indivíduos ou empresas brasileiras.

V — modificar ou cassar as concessões ou autorizações mencionadas no item anterior; e

VI — conceder e cassar licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades.

## SEÇÃO VI

### Das Forças Armadas

**Art. 105** — As forças armadas, de terra, mar e ar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas sob a autoridade suprema do Presidente da República.

**Art. 106** — As forças armadas destinam-se à defesa da integridade e da soberania da Pátria e à garantia do regime democrático, da lei e da ordem.

**Art. 107** — Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à segurança nacional, nos termos da lei.

**Parágrafo único** — As mulheres e os eclesíasticos ficam isentos do serviço militar em tempo de paz, mas sujeitos a outros encargos que a lei lhes atribuir.

**Art. 108** — As patentes, com as vantagens, prerrogativas e deveres a elas inerentes, são asseguradas aos oficiais da ativa, da reserva e aos reformados.

§ 1º — Os títulos, postos e uniformes militares são privativos dos militares da ativa, da reserva ou reformados.

§ 2º — Oficial das forças armadas só perderá o posto e patente se for declarado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra, sendo como tal considerado, também, se condenado por tribunal civil ou militar à pena restritiva da liberdade individual superior a dois anos, por sentença passada em julgado.

§ 3º — O militar da ativa empossado em cargo público permanente, estranho à sua carreira, será imediatamente transferido para a reserva, com os direitos e deveres definidos em lei, optando entre os vencimentos de militar e os do cargo.

§ 4º — A situação do militar da ativa nomeado para cargo civil em caráter temporário, não eletivo, inclusive da administração indireta, será regulada em lei. Enquanto permanecer em exercício, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá ser promovido por antiguidade, computando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a inatividade, esta se dando compulsoriamente depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não.

§ 5º — Enquanto perceber remuneração do cargo a que se refere o parágrafo anterior, o militar da ativa perderá o direito aos vencimentos e vantagens do seu posto, assegurada a opção.

§ 6º — Lei especial estabelecerá os limites de idade e outras condições de transferência para a inatividade.

§ 7º — Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos militares em serviço ativo; ressalvados os casos previstos em lei, os proventos da inatividade não poderão exceder a remuneração percebida pelo militar da ativa no posto ou graduação correspondente aos seus proventos.

§ 8º — A proibição de acumular proventos de inatividade não se aplicará aos militares da reserva e aos reformados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de função de magistério ou de cargo em comissão ou quanto ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

## SEÇÃO VII

### Do Ministério Público

Art. 109 — O Ministério Público, organizado pela União junto aos Juizes e Tribunais, terá caráter nacional.

Art. 110 — O Ministério Público tem por Chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único — Os membros do Ministério Público ingressarão nos cargos iniciais da carreira, mediante concurso público de provas e títulos, e, após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em interesse da justiça.

## SEÇÃO VIII

### Dos Funcionários Públicos

Art. 111 — Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

§ 1º — A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei.

§ 2º — Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.

§ 3º — O prazo de validade dos concursos será fixado em lei, não podendo ultrapassar quatro anos.

Art. 112 — Os vencimentos dos cargos do Legislativo, do Judiciário, do Executivo e do Conselho de Estado serão idênticos, para cargos e atribuições iguais ou semelhantes.

Art. 113 — É vedada a acumulação remunerada de cargos e funções públicas, exceto:

- I — a de Juiz com um cargo de Professor;
- II — a de dois cargos de Professor;
- III — a de um cargo de Professor com outro técnico ou científico;
- IV — a de dois cargos privativos de Médico.

§ 1º — Em qualquer dos casos, a acumulação somente será permitida quando houver correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 2º — A proibição de acumular estende-se a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 3º — Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, poderá estabelecer, no interesse do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restritas a atividades de natureza técnica ou científica, ou de magistério, exigidas, em qualquer caso, correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 4º — A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de um cargo em comissão ou quanto a contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

§ 5º — Extinto o cargo, o funcionário estável será aproveitado em outro equivalente, e, enquanto não o for, ficará em disponibilidade remunerada e contando tempo apenas para promoção por antiguidade e para a aposentadoria.

Art. 114 — O funcionário será aposentado:

I — por invalidez;

II — aos setenta anos, se o requerer, ou por iniciativa da Administração Pública;

III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço.

Parágrafo único — No caso do item III o prazo é de trinta anos para as mulheres.

Art. 115 — Os proventos da aposentadoria serão:

I — integrais quando o funcionário:

a) contar trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do sexo feminino;

b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei.

II — proporcionais ao tempo de serviço nos demais casos.

§ 1º — Os proventos da inatividade serão atualizados sempre que se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, na mesma proporção.

§ 2º — Os proventos da inatividade não poderão exceder a remuneração que o servidor perceberia se em atividade.

§ 3º — O tempo de serviço público nacional, estadual ou municipal será computado integralmente, e com caráter de reciprocidade, para todos os efeitos legais.

§ 4º — O tempo de serviço em empresas privadas será computado ao servidor público, para efeito de aposentadoria, o mesmo ocorrendo para o empregado de empresas privadas, no tocante ao tempo de serviço público nacional, estadual e municipal.

§ 5º — O tempo em que o servidor exercer mandato eletivo será computado para todos os efeitos, exceto para promoção por merecimento.

Art. 116 — Toda pessoa, servidor público ou não, que receber qualquer rendimento dos cofres públicos e aceitar cargo, emprego ou função em empresa em que o capital estrangeiro seja majoritário, terá suspenso o pagamento respectivo, durante o tempo em que estiver exercendo esse cargo, emprego ou função.

Art. 117 — O servidor público nacional, estadual ou municipal, da Administração Direta ou Indireta, ocupando cargo eletivo, exercerá o mandato obedecendo as disposições deste artigo.

§ 1º — Tratando-se de mandato eletivo nacional ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função.

§ 2º — Investido no mandato de Prefeito municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

§ 3º — Investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1º deste artigo.

§ 4º — É vedado ao Vereador, no âmbito da Administração Pública Direta ou indireta municipal, aceitar cargo em comissão ou ocupar, salvo mediante concurso público, cargo, emprego ou função, excetuado o cargo de Secretário Municipal, desde que o Vereador se licencie do exercício do mandato.

Art. 118 — O funcionário só poderá ser demitido:

- I — se vitalício, em virtude de sentença judiciária, passada em julgado;
- II — se estável, na hipótese do número anterior ou mediante processo administrativo, em que lhe seja assegurada ampla defesa.

Parágrafo único — Invalidada por sentença a demissão, o funcionário será reintegrado, e exonerado quem lhe ocupava o lugar ou, se ocupava outro cargo, a este reconduzido, sem direito a indenização.

Art. 119 — Lei especial estabelecerá, respeitados os princípios desta Constituição, o regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada.

Art. 120 — As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único — Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.

Art. 121 — Respeitados os preceitos fixados nesta Constituição e o princípio de paridade, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos das Casas do Congresso Nacional, do Conselho de Estado e Judiciário serão fixados pelos respectivos órgãos, que estabelecerão, também, seus quadros de pessoal e organizarão os seus serviços.

Art. 122 — É de iniciativa exclusiva do Presidente da República a lei que defina:

- I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, dos Estados-Membros, dos Territórios e dos Municípios, inclusive os da administração indireta;
- II — as condições para aquisição de estabilidade.

Parágrafo único — Os concursos públicos a que devam sujeitar-se os candidatos aos cargos, empregos e funções do Executivo, do Congresso Nacional, do Judiciário e do Conselho de Estado, bem como das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, serão realizados, fiscalizados e apurados pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 123 — Os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, inclusive as autarquias e as empresas públicas nacionais, qualquer que seja o seu regime jurídico, processar-se-ão perante o Tribunal Nacional de Recursos.

## CAPÍTULO VIII Do Conselho de Estado

Art. 124 — O Conselho de Estado será constituído de membros natos, temporários, de membros permanentes e de membros assistentes.

I — São membros natos, temporários:

- a) o Presidente da República, que será o Presidente do Conselho;
- b) os ex-Presidentes da República, desde que tenham exercido o mandato pelo período mínimo de um ano;
- c) o Vice-Presidente da República;

- d) o Presidente do Congresso Nacional;
- e) o Presidente do Supremo Tribunal Nacional.

II — São membros permanentes: seis cidadãos, maiores de 35 anos, brasileiros natos, de indiscutível idoneidade moral e intelectual, nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, entre pessoas não-ocupantes de nenhum cargo, emprego ou função pública ou mandato eletivo e que de nenhum modo participem de empresas em que o capital estrangeiro seja majoritário.

Parágrafo único — Poderão ser nomeados membros permanentes os cidadãos que, tendo exercido cargo, emprego ou função pública, se aposentaram, reformaram ou passaram para a inatividade.

III — São membros assistentes:

- a) os Ministros de Estado;
- b) o Presidente da Câmara Nacional;
- c) os Líderes de partidos com representação no Congresso Nacional;
- d) o Presidente da Confederação Nacional das Indústrias;
- e) o Presidente da Confederação Nacional do Comércio;
- f) o Presidente da Confederação Nacional da Agricultura;
- g) um representante das Confederações dos Trabalhadores, por estas indicado;
- h) o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil;
- i) o Presidente da Associação Brasileira de Imprensa;
- j) o Chefe do Conselho de Segurança Nacional;
- l) o Procurador-Geral da República;
- m) o Consultor-Geral da República.

§ 1º — Os membros assistentes poderão discutir qualquer matéria, mas não terão direito a voto;

§ 2º — O Conselho decidirá pelo voto da maioria de seus membros natos e permanentes.

IV — Os membros permanentes terão direito a um vencimento igual ao dos Ministros do Supremo Tribunal Nacional; os membros natos, temporários, nada perceberão; e os membros assistentes, se já percebem dos cofres públicos, optarão entre o que percebem e os vencimentos de membros do Conselho.

Art. 125 — Ao Conselho de Estado compete:

- a) opinar sobre a decretação do estado de sítio ou de emergência;
- b) cassar mandatos eletivos de Senadores, Deputados nacionais e estaduais e Vereadores, nos casos previstos no item III do art. 48;
- c) aposentar ou demitir magistrados, por proposta do Conselho de Segurança Nacional, nos casos previstos na Constituição;
- d) suspender direitos políticos de quaisquer cidadãos, inclusive Governadores, Ministros de Estado, parlamentares e membros da magistratura, nos casos previstos pela Constituição e por proposta do Conselho de Segurança Nacional assegurado o direito de defesa;
- e) opinar sobre projetos de interesse da segurança nacional;
- f) opinar nos casos de declaração de guerra e assinatura da paz;
- g) opinar sobre tratados ou acordos internacionais de natureza militar, política e econômica;
- h) autorizar empréstimos externos a serem contraídos pela União, os Estados-Membros e os Municípios;

l) opinar sobre qualquer matéria, a pedido do Presidente da República, do Senado e da Câmara Nacional, ou de Comissões de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

## CAPÍTULO IX

### Do Judiciário

#### SEÇÃO I

##### Disposições Preliminares

Art. 126 — O Judiciário, de caráter nacional e de jurisdição em todo o País, é exercido pelos seguintes órgãos:

- I — Supremo Tribunal Nacional;
- II — Conselho Nacional da Magistratura;
- III — Tribunal Nacional de Recursos;
- IV — Tribunais Estaduais;
- V — Tribunais e Juízes Militares;
- VI — Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VII — Tribunais e Juízes do Trabalho;
- VIII — os Juízes de causas sumárias.

Parágrafo único — Lei complementar, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelecerá normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições e as normas aplicáveis ao funcionalismo público, estabelecidas por esta Constituição ou dela decorrentes.

Art. 127 — Salvo as restrições expressas nesta Constituição, os Juízes gozarão das seguintes garantias:

- I — vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária, ressalvado o disposto na letra c do art. 125;
- II — Inamovibilidade, exceto por motivo de Interesse da Justiça;
- III — Irredutibilidade de vencimentos, sujeitos, entretanto, aos impostos gerais, inclusive o de renda, e os impostos extraordinários, previstos no art. 33.

Parágrafo único — A vitaliciedade, na primeira instância, será adquirida após dois anos de exercício, não podendo o Juiz, nesse período, perder o cargo senão por proposta do Tribunal a que estiver subordinado, adotada pelo voto de dois terços de seus membros efetivos.

Art. 128 — É vedado ao magistrado, sob pena de perda do cargo:

- a) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função, salvo um cargo de magistério superior, público ou particular, ressalvado o cargo de Ministro de Estado;
- b) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, percentagens ou custas nos processos sujeitos ao seu julgamento;
- c) exercer atividade político-partidária.

Art. 129 — Compete aos Tribunais:

I — eleger seus Presidentes e demais titulares de sua direção, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional;

II — organizar os seus serviços, na forma da lei, organizar seu quadro de pessoal, definindo-o e fixando seus vencimentos, respeitados o princípio da paridade e os preceitos desta Constituição aplicáveis ao funcionalismo público;

III — elaborar seus Regimentos Internos e neles estabelecer, respeitado o que preceituar a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a competência de suas Câmaras ou Turmas isoladas, grupos, seções ou outros departamentos, com funções jurisdicionais ou administrativas; e

IV — conceder licença e férias a seus membros e aos Juizes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados e fixar-lhes o horário de trabalho.

Art. 130 — Cabe ao Supremo Tribunal Nacional, pela maioria absoluta de seus membros, declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo dos Órgãos Públicos.

Art. 131 — É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho, podendo, também, ser aberto crédito extraordinário para esse fim.

Parágrafo único — As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de preferência, ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

## SEÇÃO II

### Do Supremo Tribunal Nacional

Art. 132 — O Supremo Tribunal Nacional tem sede na Capital da União e compõe-se de onze Ministros, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, bacharéis em direito, de notável saber e reputação ilibada.

Art. 133 — Compete ao Supremo Tribunal Nacional:

I — declarar a inconstitucionalidade das leis;

II — processar e julgar, originariamente:

- a) nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Deputados e Senadores, os Ministros de Estado, os Membros do Conselho de Estado e o Procurador-Geral da República;
- b) nos crimes comuns e de responsabilidade, os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, os Chefes de missão diplomática de caráter permanente e os Ministros de Estado, ressalvado, quando a estes, o disposto no item I do art. 57;
- c) os litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, os Estados-Membros, o Distrito Nacional ou os Territórios;
- d) as causas e conflitos entre a União e os Estados-Membros ou Territórios ou entre uns e outros, inclusive os respectivos órgãos da administração indireta;
- e) os conflitos de jurisdição entre quaisquer Tribunais e entre Tribunal e Juiz de primeira instância a ele não subordinado;
- f) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias, entre estas, autoridades judiciárias e administrativas dos Estados-Membros, do Distrito Nacional e dos Territórios, ou entre as destes e as da União;
- g) a extradição requisitada por Estado estrangeiro e a homologação das sentenças estrangeiras;
- h) o *habeas corpus*, quando o coator ou paciente for Tribunal, autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Nacional ou se tratar de crime sujeito à mesma jurisdição em única instância;
- i) os mandados de segurança contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara Nacional e do Senado, do Supremo Tribunal Nacional, do Conselho de Estado, do Conselho Nacional da Magistratura, do Tribunal de Contas



da União, ou de seus Presidentes, e do Procurador-Geral da República, bem como os impetrados pela União contra atos de governos estaduais;

- j) a declaração de suspensão de direitos políticos, na forma do art. 43, §§ 2º e 3º;
- l) a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo nacional ou estadual;
- m) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;
- n) a execução das sentenças, nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atos processuais;
- o) as causas processadas perante quaisquer Juízos ou Tribunais, cuja avocação deferir, a pedido do Procurador-Geral da República, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido; e
- p) o pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo Procurador-Geral da República;

III — julgar em recurso ordinário:

- a) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou Organismo internacional, de um lado, e, de outro, Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
- b) os casos previstos no art. 141, §§ 1º e 2º;
- c) os **habeas corpus** decididos em única ou última instância pelos Tribunais, se denegatória a decisão, não podendo o recurso ser substituído por pedido originário;

IV — julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros Tribunais, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência de tratado ou lei nacional;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei nacional;
- c) julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei nacional; ou
- d) der à lei nacional interpretação divergente da que lhe tenha dado outro Tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Nacional.

§ 1º — As causas a que se refere o item IV, alíneas a e d deste artigo, serão indicadas pelo Supremo Tribunal Nacional no Regimento Interno, que atenderá à sua natureza, espécie, valor pecuniário e relevância da questão nacional.

§ 2º — O Supremo Tribunal Nacional funcionará na forma determinada em seu Regimento Interno.

### SEÇÃO III

#### Do Conselho Nacional da Magistratura

Art. 134 — O Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de sete Ministros do Supremo Tribunal Nacional, escolhidos por este.

§ 1º — Ao Conselho cabe conhecer de reclamações contra magistrados, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e, em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

§ 2º — Funcionará junto ao Conselho o Procurador-Geral da República.

## SEÇÃO IV

### Do Tribunal Nacional de Recursos

Art. 135 — O Tribunal Nacional de Recursos compõe-se de vinte e sete Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, sendo quinze dentre Juizes, indicados em lista triplíce pelo próprio Tribunal; oito, dentre membros do Ministério Público; e quatro dentre Advogados, maiores de trinta e cinco anos, de reconhecida capacidade jurídica e de illibada reputação moral.

§ 1º — Salvo quanto à dos Juizes indicados pelo Tribunal, a nomeação dos demais membros está sujeita à prévia aprovação da escolha pelo Senado.

§ 2º — A Lei Orgânica da Magistratura Nacional disporá sobre a divisão e organização do Tribunal.

Art. 136 — Compete ao Tribunal Nacional de Recursos:

I — processar e julgar originariamente:

- a) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;
- b) os juizes, inclusive os membros dos Tribunais Regionais do Trabalho, bem como os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Nacional e os membros do Ministério Público nos crimes comuns e de responsabilidade;
- c) os mandados de segurança contra ato de Ministro de Estado, do Presidente do próprio Tribunal ou de suas Câmaras, Turmas, grupos ou seções; do Diretor-Geral da Polícia nacional ou de Juiz nacional.
- d) os **habeas corpus**, quando a autoridade coatora for Ministro de Estado ou a responsável pela direção-geral da Polícia nacional ou Juiz nacional; e
- e) os conflitos de jurisdição entre Juizes nacionais a ele subordinados e entre Juizes subordinados a Tribunais diversos;

II — julgar originariamente, nos termos da lei, o pedido de revisão das decisões proferidas pelos contenciosos administrativos; e

III — julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos Juizes nacionais.

## SEÇÃO V

### Da Justiça Nacional nos Estados-Membros

Art. 137 — O Judiciário, nos Estados, no Distrito Nacional e nos Territórios, integra o Judiciário nacional e será organizado na forma estabelecida em lei complementar e na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, obedecidos os princípios e as normas desta Constituição.

Art. 138 — Compete aos Tribunais da Justiça Nacional nos Estados-Membros, nos Territórios e no Distrito Nacional, além de outras atribuições, processar e julgar, em primeira instância:

I — as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública nacional forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Militar;

II — as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Municípios ou pessoa domiciliada ou residente no Brasil;

III — as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV — os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V — os crimes previstos em tratado ou convenção internacional em que, iniciada a execução no País, seu resultado ocorreu ou deveria ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente, iniciada no exterior, seu resultado ocorreu ou deveria ter ocorrido no Brasil;

VI — os crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greve;

VII — os **habeas corpus** em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII — os mandados de segurança contra ato de autoridade nacional, como ta definida em lei;

IX — os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; e

X — os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o **exequatur**, e de sentença estrangeira, após a homologação; as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização.

§ 1º — As causas em que a União for autora serão afpradas na Capital do Estado ou Território onde tiver domicílio a outra parte; as intentadas contra a União poderão ser aforadas na Capital do Estado ou Território em que for domiciliado o autor; e na Capital do Estado onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanca ou onde esteja situada a coisa ou a nda no Distrito Nacional.

§ 2º — As ratificações de protestos formados a bordo de navio ou aeronaves e aeroportos locais.

## SEÇÃO VI

### Dos Tribunais e Juizes Militares

Art. 139 — São órgãos da Justiça Militar:

I — o Superior Tribunal Militar;

II — os Tribunais Militares;

III — os Juizes Militares.

Art. 140 — O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, aprovada a escolha pelo Senado, sendo três Oficiais-Generais da ativa da Marinha, três Oficiais-Generais da ativa do Exército, três entre Oficiais-Generais da ativa da Aeronáutica e seis entre civis, escolhidos estes, entre bacharéis em ciências jurídicas e sociais, de notória competência e ilibada reputação, com prática forense de no mínimo dez anos e maiores de trinta e cinco anos.

§ 1º — Os Ministros do Superior Tribunal Militar terão vencimentos iguais aos dos Ministros do Tribunal Nacional de Recursos.

§ 2º — O Superior Tribunal Militar disporá, em Regimento, sobre sua organização e funcionamento.

Art. 141 — À Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares assim definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assimeadas.

§ 1º — Esse foro especial estender-se-á aos civis, nos casos expressos em lei, para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares.

§ 2º — Compete originariamente ao Superior Tribunal Militar processar e julgar os Governadores de Estado e seus Secretários, nos crimes de que trata este artigo.

## SEÇÃO VII

### Dos Tribunais e Juizes Eleitorais

Art. 142 — São órgãos da Justiça Eleitoral:

I — o Tribunal Superior Eleitoral;

II — os Tribunais Regionais Eleitorais;

III — os Juizes Eleitorais;

IV — as Juntas Eleitorais.

Parágrafo único — Os Juizes dos Tribunais Eleitorais servirão por dois anos; os substitutos serão escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Art. 143 — O Tribunal Superior Eleitoral, com sede na Capital da União, compor-se-á:

I — de três Juizes, escolhidos, por voto secreto, entre os Ministros do Supremo Tribunal Nacional;

II — de dois Juizes, escolhidos, por voto secreto, entre os Ministros do Tribunal Nacional de Recursos;

III — de dois Advogados, de notável saber jurídico e idoneidade moral, maiores de 35 anos, nomeados pelo Presidente da República, dentro de uma lista de seis, indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único — O Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral serão eleitos entre os três Ministros do Supremo Tribunal Nacional.

Art. 144 — Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado-Membro e no Distrito Nacional.

Art. 145 — Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I — de dois Juizes, dentre os Desembargadores do Tribunal de Justiça e por este escolhidos em votação secreta;

II — de dois Juizes, dentre Juizes de Direito, escolhidos, em escrutínio secreto, pelo Tribunal de Justiça;

III — de um Juiz escolhido, em votação secreta, pelo Tribunal Nacional de Recursos; e

IV — de dois Advogados, maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e idoneidade moral, nomeados pelo Presidente da República, de uma lista de cinco, indicados pela Seção estadual da Ordem dos Advogados.

§ 1º — O Tribunal Regional Eleitoral elegerá Presidente e Vice-Presidente os dois Desembargadores do Tribunal de Justiça.

§ 2º — O número dos Juizes dos Tribunais Regionais Eleitorais é irredutível mas poderá ser elevado, por lei, mediante proposta do Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 146 — A lei disporá sobre a organização das Juntas Eleitorais, que serão presididas por um Juiz de Direito e cujos membros serão aprovados pelo Tribunal Regional Eleitoral e nomeados por seu Presidente.

Art. 147 — Os Juizes de Direito exercerão as funções de Juizes Eleitorais, com jurisdição plena e na forma da lei, podendo esta outorgar a outros Juizes competência para funções não decisórias.

Art. 148 — Os Juizes e membros dos Tribunais e Juntas Eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.

Art. 149 — Lei especial estabelecerá as competências dos Juizes e Tribunais Eleitorais.

Art. 150 — Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, quando:

I — forem proferidas contra expressa disposição de lei;

II — ocorrer divergência na interpretação de lei;

III — versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diploma nas eleições nacionais e estaduais; ou

IV — denegarem habeas corpus ou mandado de segurança.

Art. 151 — São irrecuráveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus, das quais caberá recurso para o Supremo Tribunal Nacional.

Art. 152 — Os Territórios Nacionais ficam sob a jurisdição dos Tribunais Regionais Eleitorais determinados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

## SEÇÃO VIII

### Dos Tribunais e Juízos do Trabalho

Art. 153 — São órgãos da Justiça do Trabalho:

- I — o Tribunal Superior do Trabalho;
- II — os Tribunais Regionais do Trabalho;
- III — as Juntas de Conciliação e Julgamento

§ 1º — O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de dezessete Juízes com a denominação de Ministros, maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e ilibada reputação, sendo:

- a) onze togados e vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, entre bacharéis em direito, aprovada a escolha pelo Senado; sete entre magistrados da Justiça do Trabalho; dois entre Advogados no efetivo exercício da profissão, escolhidos pelo Presidente da República numa lista de seis, organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil; e dois entre membros do Ministério Público da Justiça do Trabalho;
- b) seis classistas e temporários, em representação paritária dos empregadores e dos empregados, nomeados pelo Presidente da República, na forma da lei.

§ 2º — O número de Tribunais Regionais do Trabalho será fixado em lei, que lhes determinará as respectivas sedes e instituirá as Juntas de Conciliação e Julgamento, podendo, nas Comarcas onde não forem instituídas, atribuir sua jurisdição aos Juízes de Direito.

§ 3º — O Código do Trabalho disciplinará a constituição, investidura, jurisdição, competência, garantias e condições de exercício dos órgãos da Justiça do Trabalho.

§ 4º — Os Tribunais Regionais do Trabalho serão compostos de dois terços de Juízes togados vitalícios e um terço de Juízes classistas temporários, assegurada, entre os Juízes togados, a participação de Advogados e membros do Ministério Público da Justiça do Trabalho, nas proporções estabelecidas na alínea a do § 1º.

Art. 154 — Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores e demais controvérsias oriundas de relação de trabalho.

Art. 155 — Das decisões do Tribunal Superior do Trabalho somente caberá recurso para o Supremo Tribunal Nacional quando contrariarem esta Constituição.

## SEÇÃO IX

### Juízos de Causas Sumárias

Art. 156 — Serão criados Juízos para julgamentos sumários de causa de pouca monta.

## TÍTULO II

### Da Declaração de Direitos

#### CAPÍTULO I

##### Da Nacionalidade

Art. 157 — São brasileiros:

I — natos;

- a) os nascidos em território brasileiro, embora de pais estrangeiros, desde que não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos fora do território nacional, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço do Brasil; e

- c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, embora não estejam estes a serviço do Brasil, desde que registrados em repartição brasileira competente no exterior ou, não registrados, venham a residir no território nacional antes de atingir a maioridade; neste caso, alcançada esta, deverão, dentro de quatro anos, optar pela nacionalidade brasileira;

II — naturalizados:

- a) os que adquiriram a nacionalidade brasileira, nos termos do art. 69, itens IV e V, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891;
- b) pela forma que a lei estabelecer:
- 1) os nascidos no estrangeiro, que hajam sido admitidos no Brasil durante os primeiros cinco anos de vida, estabelecidos definitivamente no território nacional. Para preservar a nacionalidade brasileira, deverão manifestar-se por ela, inequivocamente, até dois anos após atingir a maioridade;
  - 2) os nascidos no estrangeiro que, vindo residir no País antes de atingida a maioridade, façam curso superior em estabelecimento nacional e queiram a nacionalidade até um ano depois da formatura;
  - 3) os que, por outro modo, adquirirem a nacionalidade brasileira, exigidas aos portugueses apenas residência por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física.

Parágrafo único — São privativos de brasileiro nato os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Ministro de Estado, Ministro do Supremo Tribunal Nacional, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Nacional de Recursos, do Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República, Consultor-Geral da República, Senador, Deputados nacionais e estaduais, Governador, Embaixador, Oficial das Forças Armadas, Presidente ou Diretor de empresas estatais, autarquias e sociedades de economia mista, Reitor de Universidade, dirigente de organização que exerça atividades ligadas à segurança nacional.

Art. 158 — Perderá a nacionalidade o brasileiro que:

I — por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade;

II — sem licença do Presidente da República, aceitar comissão, emprego ou pensão de governo estrangeiro;

III — em virtude de sentença judicial, tiver cancelada a naturalização por exercer atividade contrária ao interesse nacional.

## CAPÍTULO II Dos Direitos Políticos

Art. 159 — São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei.

§ 1º — O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

§ 2º — Não poderão alistar-se eleitores:

- a) os analfabetos;
- b) os que não saibam exprimir-se na língua nacional;
- c) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos; e
- d) quem exerça cargo, emprego ou função em empresas estrangeiras ou em que o capital estrangeiro seja majoritário.

Art. 160 — O sufrágio é universal e o voto secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os Partidos Políticos terão representação proporcional, na forma prevista em lei.

Art. 161 — Assegurada ao paciente ampla defesa, poderá ser declarada a perda ou a suspensão dos seus direitos políticos.

§ 1º — O Presidente da República decretará a perda dos direitos políticos:

- a) nos casos dos itens I e II do art. 158;
- b) pela recusa, baseada em convicção religiosa, filosófica ou política, à prestação de encargo ou serviços impostos aos brasileiros em geral; ou
- c) pela aceitação de condecoração ou título nobiliárquico estrangeiros que importem em restrição de direito de cidadania ou dever para com o Estado brasileiro.

§ 2º — A perda ou suspensão dos direitos políticos dar-se-á por decisão judicial:

- a) no caso do item III do art. 158;
- b) por incapacidade civil absoluta; ou
- c) por motivo de condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos.

§ 3º — Lei complementar disporá sobre a especificação dos direitos políticos, o gozo, o exercício, a perda ou suspensão de todos ou de qualquer deles e os casos e as condições de sua re aquisição, respeitado o disposto nesta Constituição.

Art. 162 — São inelegíveis os inalistáveis.

Parágrafo único — Os militares estão sujeitos às seguintes condições:

- a) o militar que tiver menos de cinco anos de serviço será, ao candidatar-se a cargo eletivo, excluído do serviço ativo;
- b) o militar em atividade, com cinco ou mais anos de serviço, ao candidatar-se a cargo eletivo, será afastado, temporariamente, do serviço ativo e agregado para tratar de interesse particular; e
- c) o militar não excluído, se eleito, será, após diplomado, transferido para a inatividade.

Art. 163 — Lei complementar disporá sobre casos de inelegibilidade, tendo em vista a preservação:

- a) da soberania e da integridade do Estado brasileiro;
- b) do regime democrático;
- c) da probidade administrativa;
- d) da legitimidade das eleições contra a influência ou abuso do exercício de cargo, função ou emprego público da Administração Direta ou Indireta, ou do poder econômico ou de interferência estrangeira;
- e) da austeridade para o exercício do mandato.

§ 1º — Observar-se-ão as seguintes normas na elaboração da lei complementar:

- a) Inelegibilidade, por mais de uma vez, de quem haja exercido cargo de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Governador e de Vice-Governador, de Prefeito e de Vice-Prefeito, no período imediatamente anterior;
- b) a Inelegibilidade por mais de uma vez de quem, dentro de seis meses anteriores ao pleito haja sucedido ao titular ou o tenha substituído em qualquer dos cargos indicados na alínea a;
- c) a Inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se afastado definitivamente de um ou de outra no prazo estabelecido pela lei, o qual não será maior de um ano nem menor de três meses anteriores ao pleito, exceto os seguintes, para os quais fica assim estipulado:
  - 1) Ministro de Estado, Governador e Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito — seis meses;
  - 2) Secretário de Estado quando titular de mandato parlamentar e candidato à reeleição — seis meses;

- 3) Secretário de Estado, Presidente, Diretor, Superintendente de órgãos da Administração Pública direta ou indireta, inclusive de fundação instituída pelo Poder Público e sociedade de economia mista — nove meses;
- d) a inelegibilidade de quem ocupe cargo, emprego ou função, remunerados ou não, em empresa em que a participação do capital estrangeiro seja majoritária;
- e) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do Presidente da República, do Governador, do Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição;
- f) a obrigatoriedade de domicílio eleitoral no Estado ou Município por prazo mínimo de um ano.

§ 2º — É vedada a recondução, no mesmo período administrativo, dos que se desincompatibilizaram, nos termos dos nºs 2 e 3 da alínea c do parágrafo anterior.

### CAPÍTULO III

#### Dos Partidos Políticos

Art. 164 — Os Partidos Políticos são considerados entidades de direito público.

Art. 165 — A organização e o funcionamento dos Partidos Políticos serão regulados em lei, observados os seguintes princípios:

- I — regime democrático, baseado na garantia dos direitos humanos fundamentais;
- II — personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;
- III — inexistência de vínculo, de qualquer natureza, com entidades, Governos ou Partidos estrangeiros;
- IV — âmbito nacional.

§ 1º — O funcionamento dos Partidos Políticos deverá atender às seguintes exigências:

- I — fidelidade ao programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral e aos estatutos;
- II — apelo, expresso em votos, de 5% do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara Nacional, distribuídos, pelo menos, por um terço dos Estados-Membros;
- III — disciplina partidária;
- IV — fiscalização financeira.

§ 2º — Os Partidos só poderão ser criados com a filiação, pelo menos, de 10% (dez por cento) dos representantes da Câmara Nacional e no Senado que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos.

§ 3º — Não poderão ser registrados no Tribunal Superior Eleitoral mais do que cinco Partidos.

§ 4º — Será considerado extinto o Partido que não obtiver, numa eleição, 5% (cinco por cento) dos votos do eleitorado.

§ 5º — A extinção dos Partidos far-se-á na forma e nos casos estabelecidos em lei.

§ 6º — Perderá o mandato no Senado, na Câmara Nacional, nas Câmaras estaduais e nas Câmaras municipais, quem, por atitudes, pronunciamentos ou votos se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pela direção do Partido a que pertencer, ou deixar o Partido, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo Partido.

§ 7º — Não perderá o mandato, no caso do § 6º, o Senador, o Deputado ou o Vereador que se opuser às diretrizes dos órgãos de direção partidária, se essas diretrizes contrariarem o programa do Partido, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral decidir a respeito e ao Senado ou à Câmara Nacional, conforme o caso, decretar a perda do mandato.



## CAPÍTULO IV

### Dos Direitos e Garantias Individuais

Art. 166 — Aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País é assegurada a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

I — todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, cor, religião, crença, trabalho e convicções políticas;

II — ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III — a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

IV — a lei não poderá excluir da apreciação da Justiça qualquer lesão ao direito individual;

V — é garantida a liberdade de consciência e do exercício dos cultos religiosos, desde que não contrariem a ordem pública e os bons costumes;

VI — por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, ninguém será privado de qualquer direito, salvo se o invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta, caso em que a lei poderá determinar a perda dos direitos incompatíveis com a escusa de consciência;

VII — é facultada, nas forças armadas e nos estabelecimentos de internação coletiva, a assistência religiosa aos interessados que a solicitarem;

VIII — as diversões e os espetáculos públicos estão sujeitos à prévia censura, tendo em vista a ordem pública e os bons costumes;

IX — é livre a manifestação de pensamento pela imprensa, pelo rádio e televisão, não sendo, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça, de cor, de classe, de sexo, nem as publicações contrárias à moral, aos bons costumes e à segurança nacional;

X — é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas;

XI — a casa é o asilo inviolável; ninguém pode penetrar nela, à noite, sem consentimento do morador, a não ser em caso de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos que a lei estabelecer;

XII — haverá pena de morte:

a) em tempo de guerra, nos casos previstos em lei;

b) nos crimes de traição à Pátria;

c) nos crimes de enriquecimento à custa dos dinheiros públicos;

d) nos crimes de homicídio e estupro praticados contra menores de dezesseis anos;

e) nos homicídios praticados com excesso de crueldade, na forma da lei;

XIII — ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente;

XIV — nenhuma pena passará da pessoa do delinqüente;

XV — a pessoa do detento e do presidiário será respeitada pelas autoridades, sob as penas da lei;

XVI — é assegurado, a todos, o direito de defesa. Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção;

XVII — não haverá prisão civil por dívida, multa ou custas, salvo o caso do depositário infiel ou do responsável pelo inadimplemento de obrigação alimentar, na forma da lei;

XVIII — é mantida a instituição do júri, que terá competência no julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XIX — não será concedida a extradição do estrangeiro, por crime político ou de opinião, nem, em caso algum, a de brasileiro;

XX — dar-se-á **habeas corpus** sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares não caberá **habeas corpus**;

XXI — conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por **habeas corpus**, seja qual for a autoridade responsável pela legalidade ou abuso de poder;

XXII — é assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 173, § 1º, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior;

XXIII — é livre o exercício de qualquer trabalho, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer;

XXIV — a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para a sua utilização, bem como a propriedade das marcas de indústria e comércio e a exclusividade do nome comercial;

XXV — aos autores de obras literárias, artísticas e científicas pertence o direito exclusivo de utilizá-las. Esse direito é transmissível por herança, pelo tempo que a lei fixar;

XXVI — em tempo de paz, respeitados os preceitos da lei, qualquer pessoa poderá entrar com seus bens no território nacional, nele permanecer ou dele sair;

XXVII — é garantido o direito de reunião, sem armas e para fins pacíficos, na forma da lei;

XXVIII — é assegurada a liberdade de associação para fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser dissolvida senão em virtude de decisão judicial;

XXIX — nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado em cada exercício sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro, ressalvados a tarifa a fundegária e a de transporte, o imposto sobre produtos industrializados e outros especialmente indicados em lei complementar, além do imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nesta Constituição;

XXX — é assegurado a todos o direito de representação e de petição aos Órgãos Públicos, em defesa de direito ou contra abusos de autoridade, garantida uma solução por quem de direito;

XXXI — qualquer brasileiro é parte legítima para propor ação popular que vise anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas;

XXXII — será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei;

XXXIII — a sucessão de bens estrangeiros situados no Brasil será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que lhes não seja mais favorável a lei pessoal do de cujus;

XXXIV — a lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no Brasil, assim como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade;

XXXV — a especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, tendo por base o respeito à pessoa humana;

XXXVI — o abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático, de corrupção ou de favorecimento ilícito a países, empresas ou indivíduos estrangeiros, importará em suspensão dos direitos e garantias individuais,

de dois a dez anos, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Parágrafo único — Quando se tratar de titular de mandato eletivo, caberá ao Conselho de Estado adotar as medidas que julgar convenientes, inclusive a cassação ou suspensão do mandato e a perda ou suspensão dos direitos políticos.

## CAPÍTULO V

### Das Medidas de Emergência, do Estado de Sítio e do Estado de Emergência

Art. 167 — O Presidente da República, para preservar ou, prontamente, restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou graves perturbações que não justifiquem a decretação dos estados de sítio ou de emergência, poderá determinar medidas coercitivas, desde que não excedam o prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período.

§ 1º — O Presidente da República, dentro de 48 horas, dará ciência das medidas ao Congresso Nacional, bem como das razões que as determinaram.

§ 2º — Na hipótese da determinação de novas medidas, além das iniciais, proceder-se-á na forma do parágrafo anterior.

Art. 168 — No caso de guerra, ou a fim de preservar a integridade e a independência do País, a ordem social e o livre funcionamento de suas instituições, quando ameaçadas ou atingidas por fatores de subversão, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado, poderá decretar o estado de sítio.

§ 1º — O decreto de estado de sítio especificará as regiões que essa providência abrangerá e as normas a serem observadas e nomeará as pessoas incumbidas de sua execução.

§ 2º — O estado de sítio autoriza as seguintes medidas:

- a) obrigação de residência em localidade determinada;
- b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;
- c) busca e apreensão em domicílio;
- d) suspensão da liberdade de reunião e de associação;
- e) intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais;
- f) intervenção em órgãos da imprensa escrita, do rádio e da televisão;
- g) censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas;
- h) uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionária de serviços públicos, bem como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades.

§ 3º — A duração do estado de sítio, salvo em caso de guerra, não poderá ser superior a 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser prorrogada, se persistirem as razões que o determinaram.

§ 4º — O decreto de estado de sítio ou de sua prorrogação será submetido pelo Presidente da República, dentro de 3 (três) dias, com a respectiva justificação, ao Congresso Nacional, que, se não estiver reunido, será imediatamente convocado pelo seu Presidente.

§ 5º — Durante a vigência do estado de sítio e sem prejuízo das medidas previstas no art. 166, item XXXV, também o Congresso Nacional, mediante lei, poderá determinar a suspensão de outras garantias constitucionais, inclusive, por deliberação da Casa a que pertencerem, as imunidades dos Deputados e Senadores.

Art. 169 — Findo o estado de sítio, cessarão os seus efeitos e o Presidente da República, dentro de 30 (trinta) dias, enviará mensagem ao Congresso Nacional, com a justificação das providências adotadas.

Art. 170 — O Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado, poderá decretar o estado de emergência, quando forem exigidas providências imediatas, em casos de guerra, bem como para impedir atividades subversivas.

§ 1º — O decreto que declarar o estado de emergência determinará o tempo de sua duração, especificará as regiões a serem atingidas e indicará as medidas coercitivas que vigorarão, nos termos do § 2º do art. 168.

§ 2º — O tempo de duração do estado de emergência não será superior a 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogado uma vez e por igual período, se persistirem as razões que lhe justificaram a declaração.

§ 3º — O decreto de estado de emergência ou de sua prorrogação será comunicado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, com a respectiva justificação, dentro de 3 (três) dias, e, se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado pelo seu Presidente, dentro de 5 (cinco) dias.

§ 4º — Aplica-se ao estado de emergência o disposto no § 5º do art. 168.

### TÍTULO III

#### Da Ordem Econômica e Social

Art. 171 — A ordem econômica e social, instituída com vistas ao desenvolvimento do País e à justiça social, obedecerá aos seguintes princípios:

I — liberdade de iniciativa;

II — valorização do trabalho;

III — função social da propriedade;

IV — harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;

V — disciplinação das atividades sócio-econômicas, visando a neutralizar e reprimir os abusos do poder econômico, caracterizado pelo monopólio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário de lucros;

VI — expansão das oportunidades de emprego produtivo;

VII — nacionalização das riquezas básicas, assim consideradas as que se relacionem com a segurança e a independência do País;

Art. 172 — A União, em articulação com os Estados e os Municípios, disciplinará a política migratória e o planejamento familiar, dentro dos seguintes princípios:

a) nenhum cidadão poderá transferir-se, em caráter definitivo, do interior para os grandes centros urbanos, salvo se com um emprego público ou privado previamente garantido no centro para onde desejar transferir-se;

b) instituição de um sistema de efetiva assistência ao camponês, de modo a garantir-lhe: salário adequado às suas necessidades; orientação educacional, técnica e sanitária para si e sua família; moradia;

c) recrutamento das populações ociosas dos grandes centros urbanos, as quais, com o caráter de "exército de trabalhadores", serão aproveitadas na ocupação dos espaços vazios do território nacional e nas zonas carentes de mão-de-obra; e

d) o planejamento familiar terá por objetivo fazer com que toda família constitua uma célula ativa da sociedade nacional.

Art. 173 — A União poderá, no interesse da ordem social, do desenvolvimento econômico do País e da segurança nacional, promover a desapropriação da propriedade territorial rural, na forma da lei.

§ 1º — A desapropriação de que trata este artigo é da competência exclusiva da União e será decretada pelo Presidente da República ouvidos o Conselho de Estado e o Conselho de Segurança Nacional. A desapropriação limitar-se-á a áreas incluídas em zonas prioritárias, fixadas em decreto pelo Presidente da República.

§ 2º — A indenização somente poderá ser feita em títulos quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, mas as benfeitorias necessárias e úteis serão sempre pagas em dinheiro.

§ 3º — Os proprietários ficarão isentos dos impostos nacionais, estaduais e municipais que incidam sobre a propriedade sujeita à desapropriação na forma deste artigo.

Art. 174 — Não será permitida greve, salvo nos casos de descumprimento da lei, da Constituição ou de decisões judiciais, por parte das empresas, dos patrões ou dos empregados.

Art. 175 — A decretação de feriados é privativa da União, através de lei, não podendo fazê-lo os Estados e os Municípios.

Parágrafo único — Os serviços essenciais, como definidos em lei, não poderão ser paralisados nos domingos e feriados.

Art. 176 — São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio estatal de determinada indústria ou atividade, mediante lei nacional, quando se torne necessário, por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido satisfatoriamente no regime de competição e de liberdade de iniciativa.

Parágrafo único — Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir, mediante lei, contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

Art. 177 — Mediante lei complementar a União, para a realização de serviços comuns, poderá criar regiões metropolitanas, constituídas por Municípios, que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Art. 178 — A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

I — salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família;

II — salário-família aos seus dependentes;

III — proibição de diferença de salários e de critério de admissão por motivo de sexo, cor, estado civil e credo religioso;

IV — salário de trabalho noturno superior ao diurno;

V — integração na empresa, através de participação nos lucros e na sua gestão, na forma da lei;

VI — duração diária de trabalho não excedente a oito horas, com intervalo para descanso, salvo casos especialmente previstos e estabelecidos em lei;

VII — férias anuais remuneradas;

VIII — repouso semanal remunerado e nos feriados;

IX — higiene e segurança do trabalho;

X — proibição de trabalho, em indústrias insalubres, a mulheres e menores de dezoito anos, de trabalho noturno a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de doze anos;

XI — descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego e do salário;

XII — fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos comerciais e industriais;

XIII — estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, ou fundo de garantia equivalente;

XIV — reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;

XV — assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;

XVI — previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado;

XVII — proibição de distinção entre trabalho manual, técnico ou intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XVIII — colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, na forma da lei;

XIX — aposentadoria para a mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral;

XX — aos deficientes físicos é assegurada:

- a) educação especial e gratuita;
- b) assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do País;
- c) proibição de discriminação, inclusive quanto à admissão ao trabalho ou ao serviço público e salários; e
- d) possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos.

Art. 179 — É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão reguladas em lei.

§ 1º — É obrigatório o voto nas eleições sindicais.

§ 2º — É vedado às associações profissionais ou sindicais atividade político-partidária, bem como vinculação a organizações estrangeiras.

Art. 180 — As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

§ 1º — A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependerão de autorização ou concessão da União, na forma da lei, dadas exclusivamente a brasileiros.

§ 2º — A exploração de minerais considerados estratégicos constituirá monopólio da União.

§ 3º — É assegurada ao proprietário do solo a participação nos resultados da lavra; quanto às jazidas e minas cuja exploração constituir monopólio da União, a lei regulará a forma de indenização.

§ 4º — Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida, tal como definida em lei.

Art. 181 — A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei.

Parágrafo único — A União poderá, no interesse do desenvolvimento econômico e da segurança nacional, monopolizar a exploração de outras riquezas que constituam fontes alternativas de combustível.

Art. 182 — O Estado estimulará e apoiará as empresas privadas na exploração de atividades econômicas.

§ 1º — 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.

§ 2º — A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

Art. 183 — Aqueles que ocuparem terras públicas até cem hectares, e as tomarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família, por um período maior de cinco anos, poderão requerer a legitimidade da posse e preferência para a sua aquisição, na forma da lei.

Art. 184 — Sem prévia autorização do Senado não se fará alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares, salvo para execução de planos de reforma agrária pelo governo brasileiro.

Parágrafo único — Em nenhuma hipótese se poderá fazer alienação ou concessão de terras, públicas ou privadas, com área contínua ou fracionada, superior a três mil hectares, a empresas cujo capital majoritário seja estrangeiro.

Art. 185 — A navegação de cabotagem para o transporte de mercadorias é privativo dos navios nacionais, salvo caso de necessidade pública, ouvido o Conselho de Estado.

Parágrafo único — Os proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, assim como dois terços, pelo menos, dos seus tripulantes, serão brasileiros natos.

Art. 186 — A televisão, o rádio e a imprensa escrita e o serviço de telecomunicação são considerados atividades vinculadas aos superiores interesses nacionais, e, como tais, privativos do Estado, que, no entanto, pode concedê-las a particulares, pessoas físicas ou jurídicas.

§ 1º — A exploração das atividades a que se refere este artigo não poderá ser concedida a estrangeiros nem a sociedades por ações ao portador.

§ 2º — A orientação intelectual e administrativa de empresas que explorem as atividades a que se refere este artigo caberá somente a brasileiros natos.

§ 3º — De qualquer modo, sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático, da ordem social e política, da moral e da soberania do País.

#### TÍTULO IV

##### Da Família, da Educação e da Cultura

Art. 187 — A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção do Poder Público.

§ 1º — O casamento poderá ser dissolvido, nos casos e forma expressos em lei.

§ 2º — O casamento será civil e gratuita a sua celebração.

§ 3º — O casamento religioso equivalerá ao civil se, observados os impedimentos e prescrições da lei, o ato for inscrito no Registro Público, a requerimento do celebrante ou de qualquer interessado.

§ 4º — O casamento religioso celebrado sem as formalidades do parágrafo anterior terá efeitos civis, se, a requerimento do casal, foi inscrito no Registro Público, mediante prévia habilitação perante a autoridade competente.

§ 5º — O Estado protegerá a maternidade, a infância e a adolescência.

§ 6º — Os excepcionais terão especial proteção do Poder Público.

Art. 188 — A educação, inspirada nos princípios cristãos e de unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, visará à plena formação da pessoa humana e será ministrada no lar e na escola.

§ 1º — O ensino será ministrado nos diferentes graus pelo Poder Público.

§ 2º — A União poderá conceder a particulares pessoas físicas ou jurídicas, o direito de ministrar o ensino, em qualquer grau, obedecidas as diretrizes e disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

§ 3º — A União, julgando conveniente aos interesses do País, poderá desapropriar qualquer estabelecimento de ensino.

§ 4º — A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I — o ensino, em qualquer grau, será ministrado na língua nacional;

II — o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;

III — o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;

IV — o ensino religioso é facultativo;

V — o provimento dos cargos das carreiras do magistério dependerá, sempre, de prova de habilitação, que consistirá em concurso público de provas e títulos;

VI — os programas de ensino serão uniformes para todos os estabelecimentos de ensino, oficiais ou particulares, e serão traçados pelo Ministério da Educação e Cultura.

Art. 189 — As empresas comerciais, industriais e agrícolas serão obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou concorrer para aquele fim, mediante contribuição do salário-educação.

Parágrafo único — As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado.

Art. 190 — As ciências, as letras e as artes são livres, respeitadas a ordem e a moral pública, a segurança e a soberania do País.

Parágrafo único — O amparo à cultura é dever do Estado, que incentivará a pesquisa e o ensino científico e tecnológico, diretamente ou em convênio com os estabelecimentos de ensino.

Art. 191 — Os estabelecimentos de ensino mantidos pelas Embaixadas de países estrangeiros para seus nacionais deverão ter permanentemente hasteada, em lugar de realce, a bandeira do Brasil.

§ 1º — É obrigatório, nos referidos estabelecimentos, o ensino da língua nacional.

§ 2º — Os citados estabelecimentos deverão celebrar, condignamente, a data da independência do Brasil.

## TÍTULO V

### Disposições Gerais e Transitórias

Art. 192 — Ao civil, ex-combatente da Segunda Guerra Mundial, que tenha participado efetivamente em operações bélicas da Força Expedicionária Brasileira, da Marinha, da Força Aérea Brasileira, da Marinha Mercante ou de Força do Exército, são assegurados os seguintes direitos:

- a) estabilidade, se funcionário público;
- b) aproveitamento no serviço público sem a exigência de concurso público;
- c) aposentadoria com proventos integrais aos vinte e cinco anos de serviço efetivo, se funcionário público da administração direta ou indireta ou contribuinte da Previdência Social;
- d) assistência médica, hospitalar e educacional, se carente de recursos.

Art. 193 — Até que, por leis complementares, se proceda à nacionalização da Justiça e do Ministério Público, o Poder Judiciário e o Ministério Público estaduais continuarão a funcionar com a estrutura e na forma atual.

Art. 194 — As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis, nos termos que a lei determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

Art. 195 — A lei estabelecerá a paridade de vencimentos entre os membros da Magistratura e do Ministério Público.

Art. 196 — O estabelecido nesta Constituição em nenhuma hipótese prejudicará direitos já constituídos em razão de situações preexistentes.

Art. 197 — Esta Constituição entrará em vigor na data de sua publicação.



# O direito constitucional e o momento político

PAULO BONAVIDES

Professor da Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Ceará. Presidente  
do IBDC — Instituto Brasileiro de  
Direito Constitucional

O direito não é ciência que se cultive com indiferença ao modelo de sociedade onde o homem vive e atua. Não é a forma social apenas o que importa, mas em primeiro lugar a forma política, pois esta configura as bases de organização sobre as quais se levantam as estruturas do poder.

Trata-se, ao mesmo passo, de estruturas e bases inarredavelmente tributárias de uma certa tábua de valores, que definem a ideologia, o direito e a concepção de justiça vigentes em cada período da História. Tomado o direito por esse ângulo de observação e análise, é de todo possível discernir com clareza os vínculos entre a ciência jurídica e a ciência política, nomeadamente entre o direito constitucional e a ciência que ARISTÓTELES fundou há mais de dois mil anos, cujo renascimento no século XX tanto há contribuído para uma compreensão melhor dos processos mediante os quais se rege a sociedade humana.

Em virtude precisamente de sua conexidade com a ciência política é que avulta a importância do direito constitucional nas horas de crise. Disciplina de estudos fundamentais sobre a forma de Estado e de governo, a distribuição da competência entre os órgãos do poder e a garantia dos direitos humanos fundamentais, o direito constitucional não pode ficar ausente do debate que se fere sobre o momento político nacional e sobre a necessidade de refazer, mediante um pacto social, as instituições arruinadas.

Com efeito, o direito constitucional tem, desde as bases, uma dimensão política que não só o distingue das demais matérias do conhecimento jurídico, como faz impossível sua neutralidade ou alheamento diante das crises que envolvem o Estado, a sociedade e a Nação. É no direito constitucional que a liberdade deita raízes, e os valores da convivência ganham a segurança e a solidez das formas jurídicas e democráticas.

As épocas autoritárias foram sempre adversas ao florescimento do direito constitucional, tanto que o Estado Novo o reprimiu em nosso País e a ditadura intentou substituí-lo nas cátedras pela Teoria Geral do Estado. Os regimes de força em geral se revelam estéreis, com a proibição do pensamento livre se refletindo na decadência da produção jurídica. A Alemanha de Hitler e a Itália de Mussolini jamais poderiam formar constitucionalistas.

Que livro importante de direito público veio a lume nas quadras do nacional socialismo e do fascismo? Até mesmo CAL SCHMITT, o perseguidor de Kelsen em Colônia, não escreveu uma única obra de valor nos anos em que vivia bafejado das honras e dos aplausos do regime de Hitler. Tudo quanto deixou de valioso na teoria constitucional foi produzido à sombra da Constituição de Weimar.

Fora da liberdade, não há clima para o direito constitucional, pois ele é filho da liberdade mesma, como a História bem o demonstra. Seria deserção atroz e alienação inadmissível, se, na hora da maior crise por que passa o Brasil desde 7 de setembro de 1922, nós, juristas, nos omitíssemos perante o exame dos temas cruciais da conjuntura nacional.

Quando os tecnocratas subiram ao poder em 1964 e sobretudo logo que sua influência se fez sentir culminante por ensejo dos anos do "milagre", o regime, buscando um modelo de perpetuidade, deliberou ouvir cientistas políticos estrangeiros, nomeadamente americanos, como se a ciência política, desacompanhada do direito constitucional, pudesse ministrar fórmulas de estabilidade a um sistema sem leis e sem apreço aos princípios mais elementares da democracia.

Depois do malogro da república autoritária, sustentada à base de Atos Institucionais, de efeitos que ainda atuam na desorganização geral da sociedade brasileira e na carência de um ordenamento constitucional legítimo, o descrédito da tecnocracia deu espaço à interveniência de novas forças, cujo potencial de luta abre perspectivas restauradoras para as vias representativas normais.

Destas vias, 1964 nos afastou até hoje, fazendo indiretas, contra a vontade do povo, as eleições presidenciais. Os juristas têm diante de si graves problemas institucionais e se movem no campo das incertezas que rodeiam o advento de um sistema pluralista e democrático.

A Nação quer o fim das influências oligárquicas dominantes e rebeldes a todo o ensaio reformista. A caminhada do País em cinquenta e três anos de oscilação entre a liberdade e a ditadura tem sido assinalada por inúmeras dificuldades, que marcam avanços e recuos no domínio das relações normais da sociedade com o Estado.

Quais são essas dificuldades? Vamos intentar expô-las, traçando o mapa dos problemas que obstaculizam uma participação mais efetiva do povo na condução de seus destinos.

Temos de partir da verificação de que somos atualmente um País devastado de crises, e as crises entendem com o Estado de Direito e o Estado social, com a liberdade e a igualdade, com a segurança jurídica e a justiça — valores todos colocados em esfera de controvérsia e instabilidade.

## O Estado de Direito

Que é o Estado de Direito? Difícil defini-lo, mas fácil sem dúvida apontar alguns de seus dados essenciais. A estabilidade jurídica congrega dois aspectos básicos: um formal, outro material, ambos de notável significado histórico, correspondendo a distintas formas de Estado, conforme se acentue o primeiro ou o segundo.

São traços formais do Estado de Direito, consoante a concepção ocidental, entre outros, o princípio da separação de poderes, a independência do Poder Judiciário, a legalidade da administração pública, as garantias processuais e a proteção conseqüente da pessoa humana contra o arbítrio do poder.

Todos esses traços patenteiam na organização jurídica da sociedade uma opção qualitativa, que não se encontra, por exemplo, naquele conceito amplíssimo de que o Estado de Direito é simplesmente o Estado-Lei ou Estado-Norma, sujeito a diversas variantes históricas, como foi sustentado pelo constitucionalista alemão CARL SCHMITT, um dos mais célebres juristas do autoritarismo e das ditaduras. Falava ele de Estado de Direito feudal e de Estado de Direito nacional socialista, como se bastasse haver direito positivo para haver Estado de Direito (1).

Os elementos formais introduzidos na estruturação do poder pelas Constituições normativas limitam o Estado e compõem um pressuposto da liberdade, mas não significam que todas as classes sociais deles se beneficiem necessariamente na escala dos interesses materiais, conforme já ficou de todo demonstrado durante a idade do liberalismo.

Aos aspectos formais sucederam os aspectos materiais referentes à construção do Estado de Direito. Aqui a liberdade abstrata é substituída por um novo postulado — o da liberdade concreta, jungida a valores de justiça e igualdade, os quais, buscados unilateralmente, resultariam na estatalidade social sem laços com a estatalidade jurídica.

Sujeitando o meio social a toda sorte de abusos e ingerências, essa estatalidade seria no espaço político um convite tácito a iteração dos regimes opressivos que fazem do homem coisa ou instrumento e não fim.

Não pode, portanto, haver Estado social legítimo sem Estado de Direito. Da união desses dois componentes é que emana o Estado justo, dimensionado pela liberdade e pelas limitações do poder.

Forma e conteúdo, o chamado Estado social de Direito, assim concebido, somente pode achá-los no interior de uma Constituição, onde as relações entre o cidadão e o Estado sejam reguladas juridicamente a partir do reconhecimento e do respeito aos direitos humanos fundamentais.

Depois de tantos anos de menosprezo sistemático do regime aos princípios constitucionais neste País, a sociedade brasileira, inegavelmente a maior vítima desse autoritarismo, já se persuadiu de que uma nova ordem constitucional só terá legitimidade se vier do povo. Um poder divorciado da sociedade é hostil

(1) CARL SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, 1932, p. 19 e 1934, p. 716.

à soberania popular tem por única alternativa a força com que manter a obediência e a dominação. Não é à toa que a Lei de Segurança tem sido de mais prestígio e serventia para o regime do que a Constituição.

Quando, porém, a autoridade se dilui por obra de pressões impossíveis de sufocar, provenientes da insatisfação do povo com seus governantes, faz-se mister reformar as instituições e procurar as fontes do poder legítimo, em ordem a estabelecer um novo contrato social. Vejamos, todavia, se há justificativa para essa procura diante da crise com que o País ora se defronta.

Os temas da atualidade, pertinentes ao Estado de Direito, ao Estado Social, ao princípio federativo, à forma de governo e ao sistema representativo nos darão uma resposta a esse respeito. Passemos, pois, a examiná-los, se possível, todos.

Desde a Independência, o Brasil forceja por fixar as bases de um ordenamento constitucional que traduza o consentimento da sociedade e que limite o raio de ação dos governantes.

A Constituinte de 1823, ao organizar os poderes, se inspirou mais em MONTESQUIEU do que BENJAMIN CONSTANT, mas ouviu nos debates tanto o argumento federativo como a tese unitarista da Coroa e foi mais sensível, no Projeto Antônio Carlos, à independência dos Poderes do que à sujeição a um quarto Poder, o Poder Moderador da Carta outorgada.

A promessa imperial de uma Constituição duplicadamente mais liberal se concretizou com o tempo menos no texto da Carta do que no exercício do poder e na realidade do Segundo Reinado. Foi aí, então, que se fez na monarquia um ensaio originalíssimo de governo parlamentar, interrompido pelo golpe de Estado de 15 de novembro de 1889.

A história constitucional hesita, porém, em asseverar se houve já Estado de Direito durante o Império, consideradas as ressalvas absolutistas dos artigos 98, 99 e 101 da Carta outorgada. O comportamento do Imperador, com suas ocasionais abdições à dimensão do poder pessoal, teria atenuado aquelas ressalvas, mas isso constitui ainda matéria controversa.

Não resta dúvida, contudo, que, desde a Constituição republicana de 1891, nasceu no País uma espécie de Estado formal de direito, enriquecido em suas garantias por obra do talento forense de RUI, cujas lições de hermenêutica constitucional, guiando os arestos do Supremo, cimentavam a doutrina brasileira do *habeas corpus*.

Ocorre, todavia, que o direito roçava apenas a epiderme do social, ficando assim encoberta uma realidade mais densa e mais verídica: a das oligarquias, que nenhuma revolução pôde ainda suprimir.

A aliança dos oligarcas rurais com os bacharéis fez a relativa estabilidade da Primeira República: mas o Poder se revelou, como sempre, insensível à mudança, adverso à necessidade de reformas por via constitucional, acabando desse modo por abreviar a queda das instituições de 1891.

O Estado formal de Direito teve seu fim com a Revolução de 30, derrubado pelas armas tenentistas. O equívoco de 30 produziu um liberalismo de

palavras, que buscou sanar o processo eleitoral e limpá-lo na forma, sem evitar contudo que ele depois se corrompesse com a representação material dos interesses em conflito e com a qualidade de representante que engendrou.

A estabilidade jurídica entrou em crise com a primeira ditadura de Vargas, quando as atenções reformistas da Nação convergiram para o princípio da estatalidade social, cuja adoção nas leis marcou um novo período de nossa existência, trazendo resultados alentadores para a jornada de concretização do Estado social nas Constituições brasileiras.

Duas vezes buscamos pelas vias constitucionais legítimas assentar os dois princípios, os quais, numa sociedade democrática, não devem ser alternativos nem caminhar separados: o princípio da estatalidade jurídica e o princípio da estatalidade social.

A primeira vez ocorreu esse ensaio na Carta Magna de 1934 e a segunda na Constituição de 1946. Ali, o elemento conservador, conjecturando que se dera demasiada atenção aos direitos sociais, nada fez em socorro da Constituição e, intimidado com a polémica das ideologias, não trepidou em sacrificar a estatalidade jurídica acolhendo a alternativa parafascista do Estado Novo.

Depois, em 1946, acoimava-se a Constituição de simbolizar o *statu quo* social, a imobilidade, a lentidão reformista, o inteiro descompasso com uma realidade posta à vista de todos, e que se retratava principalmente na indeclinável necessidade de atravessar o mais cedo possível as fronteiras do subdesenvolvimento.

As duas épocas constitucionais de 34 e 46 foram assinaladas por uma crise de adequação a novos valores e conteúdos jurídicos.

Mas nunca se poderá negar que por aqueles caminhos a sociedade brasileira teria padecido menos traumas e alcançado resultados mais expressivos em fazer efetiva a estatalidade social do que seguindo as vias do arbítrio em 37 e 64. Aí as conseqüências foram funestas e desestabilizadoras para a ordem jurídica, acarretando o divórcio do Estado e da sociedade.

Enquanto, pois, não se operar a reconstitucionalização legítima do País, a estatalidade jurídica, sendo precária e caótica, jamais consentirá um avanço firme das instituições na direção social.

### O Estado Social

Vejamos, a seguir, numa digressão rápida o perfil histórico da estatalidade social em seu desdobramento nos períodos ditatoriais.

A ditadura do Governo provisório, após a Revolução de 30, inaugurou, como já asseveramos, o princípio do Estado Social no Brasil, aplicado principalmente às relações trabalhistas. Após o interregno da Constituição de 34, veio o Estado Novo de Vargas. A estatalidade social serviu, então, de escora à ditadura para manter um regime de supressão das garantias constitucionais e de aniquilamento das liberdades públicas e que representava a antítese do Estado de Direito.

Finalmente, uma nova ditadura, em menos de 35 anos, instalou a terceira fase do autoritarismo republicano. Mais prolongada e não menos compressiva que a do Estado Novo, estampava ela a pretensão arrogante de conferir legiti-

midade, por meio de um Ato Institucional, às partes remanescentes da Constituição de 1946, Constituição que fora obra de constituintes do povo e que o golpe de Estado de 1964 aniquilou em seus fundamentos.

O sistema autoritário, três anos depois de arrebatar o poder, produziu uma Carta constitucional, elaborada por um Congresso sem legitimação popular para o exercício pleno da função constituinte e decepado já nos seus quadros representativos pelas chamadas cassações revolucionárias de mandatos.

A crise constitucional se agravou com a Emenda nº 1 que o triunvirato militar, oriundo de uma usurpação de poder, promulgou em 1969, transformando a Constituição num Ato Institucional de duzentos artigos.

A ditadura de dez anos caiu afinal com a revogação do AI-5, a lei de anistia, as eleições diretas para Governador e a liberdade de imprensa, mas a Emenda nº 1, que não sabemos precisamente se é Emenda ou Constituição, embora haja sido, com certeza, como já dissemos, uma espécie de Ato Institucional, ainda permanece, e pior do que ela, a Lei de Segurança, esta sim, a verdadeira Constituição das ditaduras.

Durante esse período violento e repressivo, não só se pôs abaixo o edifício constitucional da sociedade brasileira, ou seja, aquele Estado de Direito, de cunho formalista e contextura clássica, herança de três Constituições republicanas, senão também que pouco se fez para dar continuidade à obra de construção do Estado Social emergente.

Muito ao contrário, o que vimos a esse respeito foi todo um programa de retrocessos sociais, como os da política de habitação, da política salarial, da política desenvolvimentistas, fazendo pesar sobre a sociedade o ônus injusto de sacrifícios acima de suas forças.

As ditaduras, em regra, têm seu Estado Social para compensar a quebra da estatalidade jurídica; esta última, porém, não o teve. Quis fazer pela força o que a economia do liberalismo, sem estatalidade social, não poderia fazer pelo consenso. Seu modelo coercivo, concentrador de renda e estatizante no pior sentido, afogou o País numa crise de proporções jamais vistas. Produziu uma dívida externa humilhante, ao mesmo passo que pôs a Nação de joelhos diante do Fundo Monetário Internacional.

Se perguntássemos onde está o poder constituinte da Nação, depois dos acordos danosos do FMI, a resposta que ocorreria ao País perplexo seria esta: na microconstituente dos tecnocratas, ou seja, no triunvirato da área econômica, que repete o da área política, autor do "pacotão" institucional de 1977.

A sociedade, em suas relações com o Estado, se acha, portanto, diminuída, tanto interna como externamente. Não há, tocante a esses fatos, soberania relativa quando se trata dos supremos interesses nacionais. Ou a soberania é ou não é. No Brasil do FMI ela não está sendo, mas poderá voltar a sê-lo no Brasil do Congresso e da sociedade, se o povo tomar em suas mãos a titularidade e o exercício do poder supremo que os tecnocratas usurparam.

Como fazê-lo? Aqui está o remédio: por meio de uma assembléia nacional constituinte.

## *A Questão Federativa*

Vimos, pois, a estatalidade jurídica e a estatalidade social, referidas ao contexto da crise brasileira. Vimos um Estado de Direito frágil, e sem futuro até que se restaure a legitimidade constitucional do poder. Vimos também um Estado Social que perde substância e peso, padecendo recuos e atropelos. Vejamos, agora, se com a forma de Estado é menos grave o desastre das instituições, já que vamos analisar o sistema federativo qual ele hoje se apresenta em face da realidade brasileira.

As três ditaduras republicanas do século XX foram manifestamente anti-federativas, centralizadoras e unitaristas. A primeira procrastinou a reconstitucionalização e feriu as autonomias; a segunda incinerou as bandeiras dos Estados-membros; e a terceira transformou o governo de cada Estado numa interventoria federal, com o processo da eleição indireta.

O problema federativo, em termos mais profundos, não é unicamente uma questão de mudar leis, alterar competências, suprimir, repartir ou instituir tributos, senão que abrange por igual a formação de uma consciência federativa exemplar.

Não haverá federalismo autêntico sem novos métodos de gestão da coisa pública, sem variação no comportamento político, nos hábitos de governo, nas relações entre os poderes, no egoísmo dos corpos intermediários, nas praxes centralizadoras, na educação partidária, na cultura política das camadas dirigentes, que não sabem efetivamente o que é uma Federação, nem possuem espírito federativo bastante para que possa aquela forma de comunhão de níveis de governo funcionar satisfatoriamente. Não haverá, tampouco, federalismo com governantes afeiçoados a exercer o poder pessoal e a absorver competências.

O sistema federativo inclina o homem e os grupos a valorizarem a liberdade e as autonomias, ao passo que o centralismo unitarista gera efeitos contrários na medida em que tolhe as faculdades criativas e fomenta as dependências.

O federalismo não desmembra nem separa, senão que mantém a união do todo, com um grau mais elevado de consenso, unificando assim as diversidades e solidarizando as distinções.

No Brasil, todas as aventuras autoritárias e centralizadoras do poder se fizeram sempre às expensas da sociedade e dos interesses municipais, estaduais e regionais, duramente sacrificados.

A república unitarista a que fomos reduzidos, além de conculcar a autonomia dos Estados, entronizou o tecnocrata, um ente que vê a sociedade como máquina e o homem como objeto; um calculista que perde por inteiro a noção de humanismo e universalidade. Ora, foi exatamente a casta dos tecnocratas a que mais conspirou no exercício do poder para desfazer o que ainda restava de nossa organização federativa.

A propósito da crise da Federação, declaramos, há alguns anos, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, que "nas federações deste fim de século

o Estado-Membro está sendo despolitizado. Enquanto cresce a responsabilidade administrativa que assume em matéria de cultura, educação, habitação, urbanismo, defesa e preservação do meio ambiente ou combate à poluição, declinam a autonomia e o poder decisório, pela dependência financeira a que fica sempre atado ao ordenamento federal. Os Estados-Membros se prendem assim, cada vez mais, a aspectos administrativos, ao passo que a União, nas relações com tais unidades, exprime sobretudo os aspectos políticos porque, em regime de monopólio ou privilégio, toma a decisão e outorga os recursos" (2).

Depois de outras considerações, concluímos com o exame dos aspectos regionais, cuja importância recrudescer em consequência da tragédia que ora se abate sobre o Nordeste. "Finalmente — dissemos — há um ponto que tocamos em vários trabalhos publicados com respeito à crise do federalismo brasileiro: não podemos ignorar as regiões. Devem estas entrar quanto antes em nosso sistema federativo, devidamente institucionalizadas, do ponto de vista político. Tanto nos Estados federais como nos Estados unitários tomam elas dimensão de claro teor federativo.

Com relação ao seu reconhecimento político e jurídico, estamos mais atrasados que a França, sem falarmos da Itália, duas repúblicas unitárias, onde a institucionalização das regiões constitui a base de um movimento de inspiração federalista irreprimível. Na França, votou-se já a lei de 5 de julho de 1972, relativa à criação e organização de regiões. Na Inglaterra e na Bélgica, o sistema de regiões é objeto de preocupações oficiais. A região é, enfim, a saída política descentralizadora mais importante, tanto para os Estados unitários como para os Estados federais, nestes, sobretudo, em razão da falência das autonomias estaduais".

A unidade nacional é sagrada. O federalismo das regiões assim como o movimento redencionista do Nordeste nada têm que ver com o separatismo, cujo perigo foi apontado pelo Deputado federal Tarcisio Burity, ex-Governador da Paraíba, em declarações ao jornal *O Norte*, edição de 28 de setembro passado. "O perigo — disse ele — não está no Nordeste, mas na política de discriminação ao Nordeste."

Mostrou com dados estatísticos que a região contribui com 12 por cento da produção nacional de petróleo e consome apenas 6 por cento dessa produção; é auto-suficiente em álcool, possui as maiores reservas de minério do País, destacando-se o urânio, minério estratégico, e em 1981 obteve um *superavit* de 2,5 bilhões de dólares na balança comercial. Acrescentou: "Por todos esses dados, o Nordeste não tem qualquer parcela de responsabilidade no processo inflacionário nem com relação a crise. Pagamos pelo que não devemos."

Quando essa mesma Região perde por ano, segundo denunciou também aquela fonte insuspeita, cerca de 1 bilhão de dólares correspondentes a 78 por cento de recursos que deixaram de ser proporcionados pelo mecanismo de incentivos 34/18, dantes aplicados em sua totalidade no Nordeste, ela já não se acha em presença das inspirações do chamado federalismo cooperativo, mas de um federalismo espoliativo, uma *contradictio in adjecto*, que paten-

(2) Entrevista ao *Estado de S. Paulo*, edição de domingo, 25 de janeiro de 1976.



teia simplesmente essa realidade unitarista e perversa, cuja resultante tem sido transformar o Nordeste numa espécie de África tribal encravada no interior da Nação.

De união ou república federativa temos apenas o nome. De império fica, porém, a realidade. Nunca a monarquia alcançou grau de centralização comparável ao do Estado brasileiro nos dias correntes. A vontade do Poder Central, que é tudo, decide o destino do País; a vontade do Estado, que é muito pouco, nem à própria administração provê com autonomia. Unitarismo, tecnocracismo e autoritarismo fazem difícil a sobrevivência de poderes autônomos. E sem ordenamentos providos de autonomia, a Federação será quimera ou ficção de juristas.

A reconstitucionalização do País em bases democráticas passa pois pelo meridiano da plenitude federativa do sistema, com abrangência do Estado-Membro, do Município e da região.

Não somos os federalistas de Jaurés, lembrados por um publicista belga, e “a quem CLEMENCEAU exprobase que todos os seus verbos se conjugavam no futuro” (3). Queremos já a Federação, mas a Federação de verdade e não a Federação de opereta, onde dançam os bailarinos da tecnocracia.

### *Presidencialismo e Parlamentarismo*

Se a forma de Estado — livre, democrática e consentida — é a Federação, a forma de governo poderá ser a parlamentar, ou seja, o parlamentarismo, que faz do Legislativo o centro de gravidade política da Nação, a cabeça do regime.

O País não pode continuar preso indefinidamente à forma presidencial executiva. O presidencialismo ou derruba governos e instituições ou vive em permanente estado de crise: crise crônica nas relações do Executivo com o Legislativo, de cujos atritos resultam tragédias como o suicídio de Vargas ou mistérios como a renúncia de Jânio Quadros; e crise aguda, que se repete a cada sucessão presidencial, colocando o País diante de alternativas sombrias, não raro a um passo da guerra civil ou do golpe de Estado.

Com o presidencialismo o Brasil não tem sido apenas mal governado, senão que tem sido também pouco governado, o que os publicistas costumam dizer que é muito pior. O governo, sendo qualidade e não quantidade, não se mede como tal pelo número de leis nem pelo volume dos atos de administração.

Do nosso presidencialismo, que breve completará um século, o mais que se pode dizer, em conclusão, é que ele fez da presidência um poder imperial, ora paternalista, ora autoritário, oligárquico e colonial; um poder quase intocável, de melindres abusivos, nomeadamente quando sua vontade colide com as das Casas do Congresso. Esse regime, portanto, não nos serve.

Que dizer, então, do sistema parlamentar? Tudo depende da espécie de parlamentarismo que se adotar, posto que o parlamentarismo seja a melhor das

(3) HENRI BRUGMANS, *La Pensée Politique du Fédéralisme*, Netherlands, 1969, p. 21.

formas de Governo. Em sua versão híbrida e dualista, repartindo competências de governo com o Chefe de Estado e o Primeiro Ministro, significaria ele um novo desastre para as instituições. Teríamos aí a reedição do Ato Adicional de 1961, com o casuismo do Governo, que o pânico das eleições diretas sopra na desorganização política do País. Por outro lado, poderá ocorrer também o casuismo da Oposição, que consistiria num parlamentarismo com eleição direta do Presidente da República. Obtendo um respaldo plebiscitário de tamanha magnitude, ficaria o Presidente capacitado a fazer sombra política ao Chefe de Gabinete com o sistema desse modo se arruinando num dualismo inviável.

O único parlamentarismo hoje admissível como remédio à crise brasileira é o que transfere ao Parlamento todas as prerrogativas de governo: é o parlamentarismo monista, de plenitude máxima, apto a neutralizar a função presidencial, confinada unicamente ao exercício da Chefia de Estado.

Fora desse caminho, e nas circunstâncias presentes, uma emenda parlamentarista imposta à Nação equivaleria a um golpe de Estado branco.

#### *A Assembléia Nacional Constituinte*

Resta-nos, a seguir, examinar outra alternativa para remover a crise, a alternativa que faz o País descer às nascentes da soberania, onde jaz o poder constituinte da Nação.

Aqui se levantam, como chave do problema, duas indagações preliminares, de capital importância e delicadeza: Quem convocaria a constituinte? Que espécie de poder constituinte tem legitimidade para fazer a nova Constituição?

O Professor AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, um dos mais abalizados constitucionalistas deste País, responde excelentemente à primeira inquirição, mas não se houve com o mesmo brilho no que toca à segunda.

Quanto à convocação, sobre a qual recai da parte dos juristas do poder um zelo de legalidade que eles jamais exibiram quando o Executivo despótico editava Atos Institucionais nas décadas de 60 e 70, veio a resposta clara e certa: a convocação pelo Congresso Nacional, por via de Resolução.

Mas logo a seguir veio também o erro, quando o jurista admitiu a possibilidade de o mesmo Congresso, pelo sobredito instrumento, se autoconstituir em assembléia nacional constituinte. Com isso se transforma o poder constituinte secundário, poder de segundo grau, num poder constituinte primário, ou seja, de primeiro grau, cuja titularidade nos sistemas legitimamente democráticos só ao povo pertence, não podendo, sem sua audiência, ser objeto de delegação por quem quer que seja.

Em termos de legitimidade, uma coisa é a iniciativa da convocação do poder constituinte, outra o exercício desse mesmo poder. Um poder constituinte derivado, que esbarra na Constituição com limites expressos e tácitos a sua competência revisora, não pode, salvo por um golpe de Estado legislativo, se autoconverter em poder constituinte originário.

O presente Congresso é órgão de representação e entre os poderes que o povo lhe conferiu não figura certamente o de fazer uma Constituição. Demais, se ele assim proceder, estará atuando com menos legitimidade que o de 1966, aquele que um Ato Institucional converteu em assembléia nacional constituinte. O Parlamento de 66, sem embargo da mutilação decorrente da perda de mandato de alguns de seus membros mais ilustres, por obra das cassações executivas, não acolhia nos respectivos quadros o corpo estranho dos Senadores biônicos, que a sugestão AFONSO ARINOS transforma, sem nenhum título de legitimidade, em constituintes da Nação.

A autoridade da Constituição se fortalece por suas origens. As Constituições outorgadas ou de procedência suspeita à vontade democrática não têm força para restituir à sociedade a confiança no regime e no exercício da função governante.

E como essa confiança tende a desaparecer ou já desapareceu em face das circunstâncias atuais da crise brasileira, só uma constituinte legitimada pelo sufrágio popular congrega elementos de apoio na opinião para normalizar as instituições. Se esta tarefa for cometida ao poder constituinte derivado, isto é, ao atual Congresso, não resta dúvida que o recuo, em matéria de legitimidade, nos fará morrer de inveja da antiga Carta do Império, promulgada numa época em que a soberania popular não havia ainda alcançado o grau de prestígio logrado no século XX com o sufrágio universal e a solidez das crenças democráticas.

Maiores, portanto, foram os escrúpulos de legitimidade de nossos antepassados, que impunham ao poder constituinte derivado limites tão rígidos que nem sequer a reforma constitucional admitiam sem a prévia audiência dos eleitores nas urnas.

Assim o Projeto Antônio Carlos, que malogrou com a dissolução da Constituinte, e assim também a Carta de 1824.

No primeiro, para que houvesse a revista, se fazia mister uma audiência tácita dos constituintes em três Legislaturas, coroada afinal pela convocação de uma assembléia revisora, equivalente a uma verdadeira Constituinte.

No segundo caso, isto é, na Carta de 24, que foi o direito constitucional positivo do Império, a mesma cautela e o mesmo controle da reforma pelos eleitores, posto que aí se abrandasse o rigor com a supressão do interstício das três Legislaturas previstas no Projeto Antônio Carlos. Mas, de qualquer maneira, nenhuma reforma ocorreria durante a mesma Legislatura da proposição, nenhuma reforma sem que os eleitores primeiro conferissem aos Deputados a especial faculdade para alterar os artigos da Constituição.

Foi desse modo que se procedeu por ocasião do célebre Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, antecedido pelo ato de autorização contido na lei de 12 de outubro de 1832.

Hoje, em plena idade da democracia e do povo soberano, querem, porém, nos reservar este paradoxo sem precedentes de entregar toda a Constituição a um poder constituinte de segunda classe, um poder sem representatividade

para tanto, abaixo dos níveis de legitimidade de que a Nação não prescinde sem abdicar a soberania interna.

Essa Constituição o povo a rejeitaria como rejeitou as de 67 e 69, ficando tudo no mesmo, a saber, na esfera das indefinições e das perplexidades, que ora caracterizam o cenário nacional. A Constituinte oriunda do povo é tão importante, tão essencial, tão inabdicável quanto as eleições diretas o são para o regime presidencial.

O atual sistema, assim como quis as eleições indiretas, cujos fracassos pertencem ao presente, assim também poderá querer a constituinte indireta, cujo malogro pertencerá ao futuro e fará, mais uma vez, a infelicidade das instituições.

Se há carência de legitimidade nas bases do presente sistema, faz-se mister que a Constituição venha de constituintes do povo. E uma vez projetada nos debates e deliberações, e aprovada nas votações do plenário constituinte, torne àquele mesmo povo, antes de sua promulgação, a fim de que, pelas vias referendárias, ela sob todos os aspectos, se faça a expressão legítima da soberania popular e do consenso nacional.

Não se caia, porém, no equívoco de supor que basta a Assembléia Nacional Constituinte para lograr, de imediato, o fim das dificuldades que o País atravessa.

A Constituinte não é panacéia, urge advertir. Mas é inquestionavelmente o princípio de uma solução, o meio de restaurar a crença, a legitimidade e a confiança nos poderes, principalmente quando se sabe que tais valores foram os mais abatidos e postergados na conjuntura da crise.

Muitas batalhas terá o povo que ferir para manter no território da decisão política níveis de representatividade legítima.

As Constituições não se fazem de símbolos nem as Constituintes são coros de anjos, mas um campo de peleja, uma praça de competições, uma assembléia de interesses frequentados pela realidade e pela ambição de grupos, não raro em porfia com os postulados mais altos do bem comum. Isto, contudo, não invalida a verdade de que das Casas constituintes emerge sempre a consciência nacional num momento culminante em que se elege o destino da coletividade e se legitimam as instituições.

Cabe neste ponto assinalar que não procedem as apreensões do elemento conservador quando, diante do argumento da Constituinte, manifesta o temor de que semelhantes assembléias resvalam para as criações radicais e sejam a expressão ou imagem de um poder revolucionário e imprevisível.

Teorizado nas épocas de reação ao absolutismo como uma vontade que se não deixa confinar, que desconhece limites ao seu decisionismo, que atua sempre *legibus solutus*, um tal poder a ciência política e a sociologia o ignoram e só existe nos conceitos metafísicos ou na região abstrata e idealista do pensamento e da filosofia.

Em verdade, não houve nem haverá jamais uma Constituinte ou um poder com a força de fazer, como dizia ALAIN, o que é injusto se tornar justo <sup>(3)</sup> e, muito menos, o que está fixo nas leis da sociedade e na essência do real se modificar ao capricho de um arbítrio ou de uma determinação irracional.

A sociedade em seus derradeiros fundamentos, tem mecanismos autônomos de ação e resistência, sendo em última análise a instância final das decisões supremas.

*A sociedade não é feita unicamente de indivíduos, mas de grupos ou poderes intermediários, não havendo como ignorar o ímpeto e a eficácia destes na sua projeção sobre o meio social e sobre as camadas dirigentes que legislam e governam, influenciando decisivamente sobre o caráter das leis e dos atos administrativos.*

Não há Constituinte que apague todo o direito preexistente nos domínios sociais. Basta este limite tácito e evidente, gravado na ambiência coletiva, para espancar aqueles temores, dúvidas ou suspeitas.

*O pessimismo sobre o teor material e real da Constituinte, sobre as virtudes e os vícios de seus membros, sobre a natureza das pressões que sobre eles e ela se exercitam, vindas tanto de forças ostensivas como de forças ocultas da sociedade, não nos deve despenhar no realismo rude de ROUSSEAU, quando se apartou do otimismo de sua filosofia contratualista para descer às reflexões amargas, porém vizinhas da realidade, estampadas nas *Considerações sobre o Governo da Polónia*.*

Ocupando-se da lei, dizia o pensador de Genebra: "Pôr a lei acima do homem é problema político que eu comparo ao da quadratura do círculo na geometria. Resolvi bem esse problema e o governo fundado nesta solução será bom e não cometerá abusos. Mas até aí, ficai certo de que onde vós credes fazer reinar as leis, serão os homens que reinarão" <sup>(4)</sup>. Uma linguagem muito diversa da que o filósofo cunhara no *Contrato Social* ao escrever: "Toda lei que o povo não haja ratificado pessoalmente é nula, não é lei" <sup>(5)</sup>.

Mas não queremos, ao contrário de ROUSSEAU, que punha no livro sobre a Constituição da Polónia o reino dos homens acima do reino das leis, colocar também a Constituinte acima da sociedade, mas primeiro que tudo, numa visão realista, inserir a Constituinte na sociedade mesma, reconhecendo-lhe as limitações à reforma e à mudança súbita das estruturas sociais, e, a seguir, sem embargo de tais ressalvas, proclamar que ela é o instrumento de legitimidade mais poderoso que existe no século democrático. Basta essa razão para justificar o reencontro da Nação com sua própria soberania.

Enfim, o Direito Constitucional sem Constituição, eis como se pode estabelecer o paradoxo que resume e reflete o desabamento institucional nesse

(4) ALAIN, *Politique*, PUF, 1952, p. 230.

(5) J. J. ROUSSEAU, *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, Cap. I.

(6) J. J. ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, Garnier, Paris, 1964, p. 302: "Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi."

período de pós-autoritarismo, marcado ainda por uma incerteza e incompreensão relativa a novos rumos, cuja fixação é imperiosa para debelar a crise brasileira.

Não se pode chamar de Constituição um documento formal que, pelas suas origens e pelo seu conteúdo, se apartou por inteiro das exigências mais sentidas que devem orientar a revisão fundamental da ordem jurídica vigente.

Nunca houve no Brasil, em termos constitucionais, um fosso maior entre a legalidade e a legitimidade, entre o aspecto jurídico e o aspecto político da Constituição, entre a forma e o conteúdo. Não somente se separaram como estão em manifesto confronto. A Constituição ilegítima é uma agressão do Estado à sociedade.

Não é possível manter a continuidade dessa situação nem resolvê-la pelas vias paliativas de meras reformas ou emendas. Quanto mais se toca na presente Constituição, mais se põe a nu a fraqueza com que seu formalismo nos protege. A Constituição retrata um conjunto distorcido de valores em contradição.

Ocorre, porém, que toda ordem constitucional, para alcançar a plenitude de sua eficácia formal, demanda, num certo sentido, uma unidade axiológica, uma expressão congruente de princípios e convergências fundamentais, em outras palavras, um sistema de valores. É isso o que agora nos falta, pois a legitimidade material, assentada na vontade do povo e na consciência da Nação, vem sendo, em antagonismo com os anseios sociais, reprimida, desrespeitada e obstaculizada por uma legitimidade formal, de que o Estado é titular.

Em suma, não haverá neste País direito constitucional democrático enquanto o lado jurídico da Constituição estiver em desacordo com o lado político, enquanto o Estado não exprimir a vocação da alma coletiva, enquanto perdurar a menoridade do povo soberano, enquanto a legitimidade do corpo social não prevalecer sobre a legalidade do Estado na fundamentação dos comportamentos e das instituições.

Sem essa premissa de legitimidade, haverá, quando muito, uma falsa legalidade, jamais um Estado Constitucional, ou seja, um Estado de Direito, em nome da liberdade, da igualdade e da democracia, que afinal de contas é aquilo a que todos nós aspiramos.

Como se vê, a presente Constituição precisa de ser removida por incompatível com a abertura jurídica e a plenitude do Estado de Direito. Ela é por sua origem, espírito e conteúdo um Ato Institucional, como já afirmamos; o único, aliás, que ainda não se revogou. Pela sua origem, porque resultou de uma outorga e de uma usurpação; pelo seu espírito, porque se gerou em clima de autoritarismo e ditadura; e por seu conteúdo, porque contém dispositivos como os referentes à segurança nacional e aos poderes de exceção, as chamadas emergências que o Chefe do Executivo, se quiser, decretará, sem ouvir o Congresso e a Nação, conforme os recentes e deploráveis acontecimentos de Brasília evidenciaram.

# Valor e papel do Congresso

JOSÉ CARLOS BRANDI ALEIXO

Ph.D. Professor da Universidade de  
Brasília

## SUMÁRIO

- I. Importância e natureza da separação dos Poderes
- II. Diferenças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo
- III. As numerosas funções do Congresso: legitimação do sistema político; mediação entre o eleitorado e a burocracia; recrutamento, tirocínio e campo de ação de líderes políticos; fórum de debates nacionais; educação e informação do povo; fiscalização do governo; comissões parlamentares de inquérito
- IV. Considerações finais
- V. Bibliografia citada

### I. Importância e natureza da separação de Poderes

Sabidamente não se pode escrever a história das conquistas democráticas sem a inclusão de importante capítulo sobre o Parlamento. Sua ascensão ou restauração coincide geralmente com o declínio do absolutismo em suas diversas formas. A Magna Carta de 1215 foi um passo importante na limitação dos poderes reais. Através da Revolução Gloriosa de 1688 sobre o trono inglês o Rei Guilherme. O novo governo, fundamentado no consen-

timento do povo, reservou ao Parlamento lugar do maior destaque. JOHN LOCKE, considerado o pai do liberalismo e defensor do novo regime, preconizou a supremacia do Poder Legislativo. Atribuiu-lhe a função de governar por meio de leis estabelecidas e promulgadas igualmente válidas para todos os cidadãos (1). O Barão de MONTESQUIEU, em seu famoso Livro XI, de *Do Espírito das Leis*, viu na divisão dos Poderes a explicação para maior liberdade política reinante na época, na Inglaterra. Diz ele:

“A experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele, vai até onde encontrar limites. . . Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. . . Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos” (2).

Em 1776 são representantes dos Estados Unidos que, em nome dos direitos inerentes e inalienáveis à vida, à liberdade e à busca de felicidade, rompem com a Inglaterra de Jorge III, e na cidade de Filadélfia proclamam a independência. A Constituição dos Estados Unidos, em vigor a partir de 4 de março de 1789, dedica o primeiro de seus sete artigos ao Poder Legislativo. A primeira Constituição brasileira, de 25 de março de 1824, trata do Poder Legislativo em seu Título IV, depois de falar no Título anterior dos Poderes e Representação Nacional. Ai se lê:

“A divisão e harmonia dos Poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece” (art. 9º) e: “Os Poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Judicial” (art. 10).

Na América de língua castelhana SIMÓN BOLÍVAR reservou lugar de grande relevo ao Poder Legislativo na Constituição que preparou, em 1825, para a República que o homenageou ao adotar o nome de Bolívia. O título de Majestade foi, na primeira metade do século XIX, dispensado, muitas vezes ao Congresso, na América hispânica.

(1) LOCKE, John, *Segundo Tratado*. C. XI, n.º 142. No n.º 144 do Capítulo XII escreve o mesmo autor: “Todavia, como as leis elaboradas imediatamente e em prazo curto têm força constante e duradoura, precisando para isso de perpétua execução e assistência, torna-se necessária a existência de um Poder permanente que acompanhe a execução das leis que se elaboram e ficam em vigor. E, desse modo, os Poderes Legislativos e Executivos ficam frequentemente separados.”

(2) MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. Livro XI, Cap. VI. PAULO BONAVIDES afirma ter o Senhor da La Brède cometido equívoco quando pretendeu haver na Inglaterra de seu tempo separação de Poderes. Acrescenta, porém, que: “se erro houve, esse erro há de ter sido fecundo, visto que enriqueceu o constitucionalismo europeu de seu instrumento mais poderoso e mais rígido de proteção e garantia das liberdades individuais, a saber, a separação de Poderes”. *Ciência Política*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1974, p. 149, 2.ª edição.



Esta diversidade de Poderes é pois fundamental para a melhor defesa dos direitos dos cidadãos. Ela é uma resposta à observação do liberal inglês LORD ACTON: "Todo poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente." Não se trata, pois, de divisão de trabalho como ocorre em outros organismos sociais, mas de um sistema de controles e contrapesos, de "checks an balances", destinado a conter abusos que, na história, muito freqüentemente, foram perpetrados por detentores discricionários do Poder Executivo.

Vale, porém, ressaltar que nem mesmo no texto clássico de CHARLES LOUIS DE SECONDAT se preconiza uma divisão rígida e estanque dos Poderes. Observou a propósito JAMES MADISON:

"Destes fatos, pelos quais MONTESQUIEU se orientou, pode inferir-se claramente que, ao dizer "que não pode haver liberdade quando os Poderes Legislativo e Executivo estão reunidos na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados", ou "se o Poder de julgar não estiver separado dos Poderes Legislativo e Executivo", não queria dizer que estes departamentos não devem exercer qualquer **atuação parcial** nos atos uns dos outros ou qualquer **controle** sobre esses atos. O que ele quer dizer, como as suas próprias palavras significam, e ainda mais concludentemente segundo o exemplo que tinha sob os olhos, não importa em nada mais do que isto — onde **todo** o poder de um departamento é exercido pelas mesmas mãos que possuem **todo** o poder de outro departamento, subvertem-se os princípios fundamentais da Constituição livre.

Tal o caso na Constituição por ele examinada se o rei, que é o único magistrado executivo, houvesse igualmente possuído inteiro poder legislativo ou a suprema ministração da justiça; ou se o corpo legislativo inteiro possuísse o poder judiciário supremo" (3).

Pode haver, pois, benéfica interpenetração dos Poderes. São exemplos de atribuições executivas do Parlamento: aprovação de tratados, apreciação de indicações de nomes de embaixadores, ministros etc. Ao Parlamento cabe também atuação direta ou indireta na área do Judiciário (4): impedimento de autoridades governamentais, determinação do número dos membros dos Tribunais, fixação de suas despesas e vencimentos, anistia etc. Por sua vez o Poder Legislativo é, de alguma forma, partilhado pelo Executivo quando este veta projetos de leis, encaminha ao Congresso projetos de leis ou até mesmo emite decretos-leis. Os magistrados exercem funções legislativas quando decidem sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis.

(3) MADISON, James. *Sobre a Constituição dos Estados Unidos*. São Paulo, IBRASA, 1964, p. 58.

(4) Diz o art. 42 da atual Constituição do Brasil: "Compete privativamente ao Senado Federal: I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II — processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade". . .

A independência e harmonia dos Poderes está afirmada na Magna Carta do Brasil <sup>(5)</sup>. É idéia também presente em outras Constituições. Contudo cabe ressaltar que o relacionamento entre os Poderes é muito dinâmico e variável. As mudanças podem inclusive significar passagem do presidencialismo ao parlamentarismo, e vice-versa, ou o estabelecimento de outras formas de governo. JOSÉ BATLLE Y ORDÓÑEZ atribuiu a instabilidade política do Uruguai no século XIX particularmente à hipertrofia dos poderes do Presidente da República e às fraudes eleitorais. A Presidência, em razão de sua excessiva preponderância, era cobiçada por muitos cidadãos impacientes que não titubeavam em conspirar para ocupá-la. As manipulações dos votos explicavam as revoltas dos que se sentiam prejudicados pelos resultados dos pleitos. Neste contexto o líder uruguaio promulgou e introduziu sistema de eleições mais honestas e a forma colegiada de governo com vários membros, mais tarde até mesmo da Oposição, compondo o Poder Executivo. Estas e outras medidas contribuíram para longos períodos de estabilidade democrática no país.

A história ensina-nos, outrossim, que mesmo sem alteração do texto constitucional a distribuição de forças entre os Poderes sofre modificações significativas. Os Estados Unidos oferecem a este respeito exemplos elucidativos. O Juiz John Marshall, através de sua sentença no caso de "Marbury versus Madison", fortaleceu a Corte Suprema e estabeleceu o princípio da "judicial review", que lhe permitia decidir da constitucionalidade ou não de leis elaboradas pelo Congresso <sup>(6)</sup>. Comenta-se que nos Estados Unidos o Executivo ampliou seu campo de ação particularmente nos períodos presidenciais de Andrew Jackson eleito em 1828, Abraham Lincoln eleito em 1861 e Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). Diversamente, a força do Congresso foi grande no início da independência, logo após a guerra civil e no período imediato ao escândalo de Watergate que provocou a renúncia de Richard Nixon.

As crises econômicas podem abalar profundamente as instituições políticas e acarretar o crescimento do Executivo e a marginalização ou, até mesmo, o fechamento do Congresso. A grande depressão de 1929 ilustra bem a matéria. Em consequência dela o Parlamento muito se debilitou em vários países da América Latina. Com a vitória da Revolução de 1930, o Palácio Tiradentes deixou de funcionar de outubro daquele ano até novembro de 1933. Com ou sem crises econômicas, os autores de regimes totalitários ou autoritários permitem ou até promovem certa intranquilidade social para pretextar a necessidade de aumentar os próprios poderes. Com estes propósitos os nazistas incendiaram, na noite de 27 de fevereiro de 1933, o Reichstag (Câmara Baixa), atribuíram a violência aos adversários políticos e anularam garantias antigas de liberdade. No Brasil foi também em clima artificialmente conturbado que o Presidente Getúlio Vargas fechou o Congresso em 10 de novembro de 1937 e assim o manteve até a queda

(5) CUSHMAN, Robert E. *Leading Constitutional Decisions*. New York, Appleton-Century-Crofts, 1964, 12.<sup>a</sup> ed., pp. 323-331.

(6) Reza o art. 6.<sup>o</sup> da Constituição do Brasil: "São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

do Estado Novo em 1945. Ele ressurgiu com particular vigor após o pleito de 2 de dezembro de 45. O Marechal Eurico Gaspar Dutra, eleito nesta data para um período de seis anos, concordou com a redução de seu mandato em um ano, de acordo com o art. 82 da Constituição de 18 de setembro de 1946.

No período de 1961 a 1964 o País experimentou um parlamentarismo híbrido e um retorno precipitado ao presidencialismo. Este último fato, porém, não impediu o agravamento das tensões sociais. Com a implantação de novo governo em 1964, o Congresso veio a sofrer importantes restrições resultantes em particular dos Atos Institucionais. Outras foram incluídas no texto da Constituição de 1967. São exemplos: o estabelecimento de períodos máximos para a votação de determinados projetos de lei do Executivo e a possível aprovação sua por decurso de prazo; proibição de aumento de despesas orçamentárias; faculdade reservada ao Executivo de editar decretos-lei em questões urgentes de finanças públicas e segurança. Com a abolição do Ato Institucional nº 5 e outras alterações da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, cresceu o espaço de atuação do Congresso. Pode-se falar de uma tendência atualmente no sentido da recuperação ou criação de maiores prerrogativas do Parlamento. Em palestra pronunciada na Escola Superior de Guerra, em 16 de junho de 1981, o então Presidente da Câmara, Deputado Nelson Marchezan, a propósito do tema das prerrogativas, mencionou os seguintes pontos:

- “— autoconvocação do Congresso (art. 29, § 1º, alínea b);
- autonomia administrativa das Casas do Congresso (art. 30);
- inviolabilidade (art. 32);
- apreciação dos projetos sujeitos a prazo solicitado pelo Poder Executivo ou pela Constituição — decurso de prazo (arts. 51, § 3º — 55, § 2º — 59, § 4º);
- reexame da faculdade de editar decretos-leis que tratem matéria tributária ou que criem ou extingam cargos públicos e fixem vencimentos dos servidores da União (art. 55); e
- reexame de disposições sobre votação e deliberação de veto presidencial”<sup>(7)</sup>.

Não pode haver fórmula rígida válida sempre para exata distribuição de atribuições entre os Poderes. Quando qualquer deles amplia o seu espaço e o ocupa de forma sábia e satisfatória, o povo pode endossar as mudanças com o seu voto, como aconteceu com a reeleição de Franklin Delano Roosevelt em 1936, 1940 e 1944. Em última instância, cabe ao povo soberano, de quem emana todo o poder em cujo nome todo poder é exercido<sup>(8)</sup>, sobretudo através do veredicto das urnas, aprovar ou não possíveis novos rumos na vida pública do país.

(7) MARCHEZAN, Nelson. *Conjuntura Política Nacional. O Poder Legislativo. Segurança e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, XXXII (193): 21, 1983.

(8) Art. 1.º, § 1.º, da Constituição do Brasil.

## II. Diferenças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo

A organização do Executivo lembra a figura da pirâmide. Fundamenta-se na hierarquia, na disciplina e na rotina. No Legislativo, a base organizacional é a igualdade, e a dinâmica de funcionamento é a transigência, o diálogo e o acordo. O mais das vezes, o Congresso atua sem a premência do tempo e, conseqüentemente, pode melhor antecipar problemas e propor novas alternativas e diretrizes. É lógico que possa haver no Executivo maior unidade de comando e de ação. O Presidente da República, no ápice da hierarquia, escolhe seus auxiliares diretos que são demissíveis *ad nutum*. Dispõe ele de numerosos assessores e de abundantes canais de informação. O Congresso reúne elevado número de membros, cerca de 550 atualmente no Brasil, divididos entre Situação e Oposição. Seu processo de tomada de decisões é compreensivelmente mais moroso. O contraditório é da natureza do Parlamento. Os debates podem ser verdadeira seiva fecundante e podem ensejar visão mais ampla dos problemas estudados e dar soluções a serem adotadas.

Distingue-se o Parlamento pela natureza eminentemente coletiva e aberta de sua ação. No Executivo, o mais das vezes, o que se torna público é a decisão; no Legislativo, pública é a deliberação, o debate e a decisão.

Disse a respeito PEDRO ALEIXO:

“A diversidade dos processos de funcionamento dos três Poderes permite que os defeitos do Legislativo se revelem à primeira vista. Enquanto a elaboração dos atos do Executivo e as decisões judiciárias se fazem na intimidade dos gabinetes, os projetos de leis se discutem e se votam às vezes em debates apaixonados, publicamente. A observadores superficiais ou a censores maliciosos pode parecer que só interesses subalternos influem na aprovação das proposições legislativas. Os mesmos interesses subalternos podem também ser vislumbrados no comportamento dos que exercem os demais Poderes, seja o Executivo, seja o Judiciário” (9).

Geralmente o Executivo dispõe de maiores recursos materiais e meios financeiros para levar a cabo a sua tarefa. O Congresso Nacional, para seu melhor desempenho, necessita de condições propícias de trabalho. É natural que cresça proporcionalmente ao número de parlamentares e às crescentes responsabilidades o total de funcionários das duas Câmaras. Como seus trabalhos estão mais expostos ao conhecimento do público, pode parecer aos menos avisados que suas despesas sejam muito elevadas. Cabe salientar, porém, que elas não correspondem sequer a 1% do Orçamento da União (10).

(9) Discurso em defesa do Congresso Nacional. Dia 31-5-1962. Anais da Câmara dos Deputados, 1972, vol. 9.º, pp. 432-445.

(10) Lê-se no artigo “Só há limitações” de O Estado de S. Paulo, de 21 de outubro de 1978, à página 4: “A manutenção do Congresso representa 0,6% do orçamento da União, incluindo o Tribunal de Contas da União, que é considerado órgão auxiliar do Poder Legislativo. Em 1979, para uma despesa prevista de Cr\$ 569.779.500.000,00 no total geral da administração do País, Câmara, Senado e TCU custarão apenas Cr\$ 3.435.700.000,00, muito menos do que o valor de um maço de cigarro para cada brasileiro, conforme repete sempre o Deputado José Bonifácio.”

### III. As numerosas funções do Congresso

Tradicionalmente e até mesmo na terminologia consagrada pelo uso, o Congresso está associado com a idéia de Poder Legislativo. Já se viu, porém, que esta não é atividade sua exclusiva, sobretudo no mundo moderno. Por outro lado, há numerosos outros campos em que a atuação do Parlamento se reveste da maior importância.

#### --- Legitimação do sistema político

Os pleitos indicam a preferência do povo entre os candidatos a postos executivos tais como os de prefeitos, governadores e muitas vezes presidentes da república. As urnas manifestam também os desejos dos eleitores na composição do Parlamento. E a este cabe, de maneira particular, legitimar o sistema político. Estabelece as regras de convivência democrática segundo as quais cabe as majorias governar, mas ouvidas as minorias. Estas regras preceituam eleições periódicas e livres de maneira que Partidos minoritários de hoje poderão ser majoritários amanhã, e vice-versa. A inexistência do Parlamento priva as oposições de um instrumento legal de crítica ao governo e freqüentemente contribui para que este seja ou mantido ou derrubado pela força. Em um sistema democrático de Parlamento atuante a contestação ao regime é enfraquecida e a resistência a ela facilitada. Ele contribui para a consolidação, a tranqüilidade das instituições públicas e particularmente para o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos.

Cabe ressaltar que a representação difere do mandato privado e por isso não é imperativa. O Parlamento é expressão do povo, no conjunto dos seus membros. Nenhum Deputado ou grupo de Deputados pode pretender o direito de falar em nome de todo o povo com a exclusão de colegas seus de mandato. O povo não aliena sua soberania quando escolhe os componentes do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Mas compete a eles o exercício das funções previamente catalogadas e delimitadas em diplomas jurídicos. Em assim sendo, careceria de sentido pretender que o povo deva exercer direta ou concomitantemente as funções delegadas. Embora haja em alguns países mecanismos constitucionais de *recall* ou de *abreviação do mandato* dos governantes, é através de eleições periódicas que ao povo cabe manter ou alterar os rumos do país e inclusive a extensão da delegação de poderes. O Parlamento é assim expressão da vontade popular e base da legitimidade do sistema.

#### — Mediação entre o eleitorado e a burocracia

Em um sistema aberto é necessário o diálogo amplo entre os parlamentares e os vários escalões do governo. Este diálogo não ocorre apenas quando ministros de Estado comparecem às Comissões ou mesmo ao plenário para informar suas atividades e responder às objeções e perguntas. Ele se processa através de correspondência e entrevistas pessoais que ajudam os governantes a acompanhar o processo político e sentir melhor as reivindicações e aspirações grandes ou pequenas dos cidadãos.

### — Recrutamento, tirocínio e campo de ação de líderes políticos

As Vereanças, as Assembléias Legislativas e o Congresso são escolas permanentes de política. Seus membros adquirem maior conhecimento dos problemas nos âmbitos dos Municípios, dos Estados e do País. A diversidade de procedência, de ideologias, de profissões contribui para uma visão mais ampla dos problemas. Isto é particularmente válido no Congresso Nacional. Muitos de seus componentes adquiriram a maior experiência e saber e passaram posteriormente às funções de governadores, ministros, magistrados e presidentes da república. Outrossim, é verdade que após o exercício de cargos executivos e judiciários muitos regressam ao Parlamento ou nele entram.

### — Fórum de debates nacionais

Cabe ao Parlamento exercer controle em torno das opções básicas do governo no que toca particularmente às políticas econômicas, financeiras e sociais. Como órgão típico da representação popular, espelho da multiplicidade dos interesses nacionais, o Congresso, através da maioria de seus membros, pode vetar propostas do Executivo ou encaminhar a ele as de sua iniciativa. A presença das minorias permite que diversos ângulos de um problema sejam conhecidos. O debate pode até não alterar a votação corrente, mas pode influenciar a atitude do Executivo em relação a futuros projetos legislativos, assim como a urgência na implementação dos projetos já aprovados. O Parlamento funciona como caixa de ressonância dos problemas do País, levando-o a tomar conhecimento deles, mesmo quando se refiram a pequenas minorias ou rincões isolados do território nacional.

Escreveu o falecido Deputado DJALMA MARINHO:

“A tarefa do Poder Legislativo é basicamente política. Tem por escopo, pelo livre debate, obter diante de cada problema uma diretriz que leve em conta os diferentes interesses em conflito diante das opções possíveis, procurando sintonizá-las com as preferências mais gerais de toda a Nação. A sua especificidade funcional reside na procura desse compromisso, na criação de uma atmosfera em que os contrários possam fazer-se ouvir, exprimir e influir” (11).

### — Educação e informação do povo

Cabe ao Parlamento ajudar a população a entender o funcionamento do sistema político e mostrar sua capacidade e sua maneira de equacionar e resolver os problemas. As duas Casas do Congresso, com suas publicações e o tempo a elas reservado na *Voz do Brasil*, informam o País sobre sua própria atuação. Há também estágios de universitários que permitem a estes melhor conhecimento do Congresso. WOODROW WILSON, mais tarde Presidente dos Estados Unidos, disse em 1884: “mais importante ainda que legislar é

(11) O Valor do Parlamento. Discurso de 3-5-1973. Djalma Marinho. Perfil Parlamentares. Brasília — Câmara dos Deputados — 1982, p. 60.

instruir e orientar o público sobre assuntos políticos que devem ser comunicados por um órgão que discute abertamente todas as questões de interesse nacional” (12).

#### — Fiscalização do governo

Importante é também o papel de fiscalização geral do governo, de sua gestão financeira, incluída a Administração Indireta. Nesta tarefa, sua atuação deve ser complementada com o trabalho do Tribunal de Contas da União. A crítica pode corrigir erros e impedir sua repetição no futuro. Dizem a propósito TEOTÔNIO VILELA e RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHAES:

“A missão fundamental cometida aos Paramentos modernos consiste no exercício do controle político sobre os atos do Poder Executivo. Este controle se manifesta através de estímulos, restrições, apoio e veto, e se destina a submeter a ação do Poder Executivo, necessariamente dinâmico, ao crivo fiscalizador do órgão de representação popular.

O objetivo do controle — que se há de exercer sem facciosismo, na busca comum de soluções para os problemas que desafiam a argúcia dos homens de Estado — é a formulação de políticas que a Nação sancione pela sua representação global, exprimindo a sua adesão às orientações adotadas” (13).

Preconizam os mesmos autores um mecanismo de interação entre os dois Poderes na elaboração dos planos do governo para que estes recebam o endosso da representação popular (14).

#### — Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

A informação obtida de fontes exteriores ao Congresso nem sempre é suficiente. Para o múnus de elaborar leis e de fiscalizar sua fiel implementação necessita o Congresso do poder de intimar testemunhas e abrir inquéritos. O conhecimento dos fatos é importante salvaguarda não só contra a possível corrupção oficial, o desperdício, a ineficiência e a rigidez da burocracia mas também contra a malversação particular. O Senador William Fulbright considera o poder de investigar “talvez o mais necessário de todos os poderes subjacentes à função legislativa. O poder de investigar provê o Legislativo de olhos e ouvidos e de um mecanismo pensante” (15). Naturalmente, não se pode condenar o poder de investigar por seus possíveis

(12) Apud MARCHEZAN, Nelson. *Conjuntura Política Nacional. O Poder Legislativo. Segurança e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro. Ano XXXII, n.º 193, p. 21.

(13) *Projeto Brasil*. Brasília. Senado Federal, 1978, p. 60.

(14) *Idem*. *Ibidem*, p. 61.

(15) Citado por Pedro Aleixo: CPI para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPES. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília. Seção I, 14-12-1963, p. 9938. A parte introdutória deste Parecer foi também publicada em: *O Poder Legislativo*, 3. Legislativo e Executivo. Brasília. Fundação Petrólio Portella — MJ — Fundação Milton Campos, 1961, pp. 119-134.

excessos. Seria como proscrever a liberdade de imprensa pelos excessos de alguns jornais.

**Observa LAUDO DE CAMARGOS:**

“Agindo, pois, dentro de sua competência e na elucidação de fatos determinados, nada se poderá aduzir contra a Comissão, que formula simplesmente conclusões e não profere sentenças de âmbito do Judiciário; tampouco cerceia a ação do Executivo cuja administração somente assiste e auxilia a certa colheita de dados, para um exato pronunciamento, todo da alçada própria do investigador.

A separação continua existindo entre os Poderes da soberania nacional e a harmonia a reinar entre eles, por via de uma, como que, cooperação indireta, visando ao êxito da missão perscrutadora” (16).

A importância do instituto de investigação parlamentar cresceu com a maior intervenção do Estado na vida econômica e social do País. Já não vigora mais o antigo princípio do liberalismo clássico: “O governo que governa menos governa melhor.” Aceita-se a necessidade de legislação sobre variada gama de matérias. Conseqüentemente cabe ao Congresso crescente responsabilidade de investigar sobre estas diversas áreas da atividade humana.

**Sobre o tema assim se expressou PEDRO ALEIXO:**

“Entre nós as Comissões Parlamentares de Inquérito atravessam ainda período de fixação. Suas prerrogativas são reconhecidas, mas ainda não se delinearão, em definitivo, os limites de sua atuação, nem o próprio Congresso se capacitou do papel que podem desempenhar no cumprimento da tarefa legislativa.

Não se compreendeu ainda que a valorização das Comissões de Inquérito é a valorização do Congresso; e sua participação mais ativa na obra do governo, pela informação exata, que pode colher, por si mesmo, da realidade social do País. A esse interesse devem ceder as demais preocupações.

Nossa tradição, nesse campo, é ainda modesta. E vem resumida no estudo de Aguinaldo Costa Pereira que merece ser completado. É verdade que as conclusões de nossas Comissões de Inquérito não chegam, na maioria das vezes, à efetividade. Explica-se: têm tido elas o caráter de investigação para apuração de irregularidades (caráter penal), e a efetivação das medidas propostas tem dependido da ação de outras autoridades, estranhas aos seus quadros.

(16) *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 151, p. 8. Apud ALEIXO, Pedro. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. In: *O Poder Legislativo e Executivo*. Fundação Petrólio Portella e Fundação Milton Campos: 1981, p. 122, e *Diário do Congresso Nacional*. Brasília. Seção I, 14-12-1963, p. 9933.



Há, porém, a direção mais profícua a ser tomada: a da investigação com o propósito legislativo, que deve informar-lhe as atividades e da qual podem fluir consideráveis benefícios para o regime.

Basta, para isso, que nossa experiência em Comissões de Inquérito sirva à elaboração de leis objetivando regular as relações ou ações investigadas" (17).

### Considerações finais

As considerações anteriores ressaltam o extraordinário valor do Congresso particularmente para o estabelecimento e manutenção do regime democrático. Este requer a separação dos Poderes sem a qual os direitos dos cidadãos dificilmente estão assegurados (18).

O Congresso prestou no passado e continua prestando ao País serviços da maior relevância. Ele contribuiu para mudanças importantes como a abolição da escravatura e a proclamação da República. Conseguiu ele superar muitas das crises do Executivo como, a mero título de exemplo, aquelas relacionadas com o suicídio de 1954, a renúncia de 1961 e as vicissitudes de 1964.

Pelo contrário, sem o Congresso as liberdades políticas sofrem profundos cerceios. Isto aconteceu particularmente no período sombrio do Estado Novo. Foi também durante recesso forçado do Parlamento que o Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, violou os arts. 79 e 80 da Magna Carta, de 1967, referentes à eventual substituição e sucessão do Presidente da República.

Nenhum dos Poderes tem o monopólio dos acertos ou erros. Se pode haver parlamentares capazes de subordinar o interesse geral ao interesse de grupos e facções, também os componentes do Executivo e Judiciário estão sujeitos a incorrer nas mesmas faltas.

O melhor desempenho do Congresso depende, em grande parte, do grau de civismo de seus membros. Como estes são eleitos pelo povo, cabe a este a responsabilidade de sufragar candidatos que, por seus predicados intelectuais, sociais e morais, possam elaborar ou aprovar leis sábias, fustigar toda forma de corrupção e fortalecer a confiança de todos nos destinos do País.

(17) ALEIXO, Pedro. Introdução do Parecer, em dezembro de 1963, na Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPES. Diário do Congresso Nacional. Brasília, Seção I, 14-12-1963, p. 9940.

(18) A Declaração de Santiago do Chile da 5.ª Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, de 1959, apresenta importante caracterização de democracia representativa. No primeiro de oito pontos afirma que "o princípio de governo da lei deveria ser garantido pela separação dos Poderes e pelo controle dos atos governamentais por competentes órgãos de Estado." *The Inter-American System. Its Development and Strengthening*. Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, Inc. 1966. p. 371.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- 1 — ALEIXO, Pedro. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPES. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Seção I, 14 de dezembro de 1963, pp. 9937-9962. A introdução foi publicada também em: POLETTI, Ronaldo (org.). **O Poder Legislativo**. 3. **Legislativo e Executivo**. Brasília. Fundação Petrônio Portella. M. G. Fundação Milton Campos. 1981, pp. 119-134.
- 2 — Discurso em defesa do Congresso Nacional. 31-5-1962. **Anais da Câmara dos Deputados**. Brasília, 1962, v. 9, pp. 432-445. Publicado também em ALEIXO, José Carlos e CHAGAS, Carlos, **Pedro Aleixo. Testemunhos e Lições**. Brasília. Senado Federal, 1976, pp. 167-192.
- 3 — BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974, 2ª ed.
- 4 — CUSMAN, Roberto E. **Leading Constitutional Decisions**. New York, Appleton — Century Crofts, 1964, 12th Ed.
- 5 — Inter-American Institute of International Legal Studies. **The Inter-American System. Its Development and Strengthening**. Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, Inc. 1966.
- 6 — LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo, Abril S.A. 1973. Título original: Concerning Civil Government, Second Essay.
- 7 — MADISON, James; HAMILTON, Alexander e JAY, John. **Sobre a Constituição dos Estados Unidos**. São Paulo, IBRASA, 1964. Título original: Hamilton, Madison, Jay — On the Constitution.
- 8 — MARCHEZAN, Nelson. Conjuntura Política Nacional. O Poder Legislativo. **Segurança e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, XXXII (193): 19-23.
- 9 — MARINHO, Djalma. O valor do Parlamento. Discurso de 3 de maio de 1973. **Perfis Parlamentares**. Brasília. Câmara dos Deputados, 1982, pp. 57-63.
- 10 — MONTESQUIEU, Barão de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo, Abril S.A. 1973. Título original De l'Esprit des Lois, ou du report que les lois doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les moeurs, le climat, la religion, le commerce etc.
- 11 — **Só há limitações. O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 29 de outubro de 1978, p. 4.
- 12 — VILELA, Teotônio e MAGALHAES, Rafael de A. **Projeto Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1978.

# Imunidades parlamentares

HOSAH RUSSOMANO

Professora Titular de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (RS) e da Escola Osvaldo Vergara de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais (Porto Alegre)

## 1. *Noções gerais*

Desde largos tempos, vem sendo reconhecida a necessidade de escudarem-se os integrantes do Poder Legislativo com específicas prerrogativas funcionais. Estas, ao invés de simbolizarem privilégios de caráter individual — o que contrariaria o princípio da isonomia, quebrando a moldura democrática —, traduzem garantias inerentes ao órgão legiferante em si.

Em que pese, pois, às modificações que se têm imprimido às mesmas, devem ser valorizadas e situadas em nível alto. Ou neste nível *re*-valorizadas e *re*-situadas devem ser.

Assim o demandam seus próprios objetivos: adensar e garantir a independência das Assembléias políticas <sup>(1)</sup>.

(1) JULIEN LAFERRIERE, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2ª ed. 1967, Paris, pág. 707.

## 2. *Origens e variantes*

Tendo suas origens cravadas na tradicional Inglaterra, brotaram da situação insustentável, criada pela Coroa, em detrimento dos parlamentares, dividindo-se em duas variantes, entre nós designadas de — *imunidade material e imunidade processual ou formal*.

Quando, através do *Bill of Rights*, se assegurou a liberdade de expressão no Parlamento — sendo as opiniões emitidas pelos seus integrantes apreciadas tão-só pelo próprio Parlamento —, foi delineada a linha mestra da primeira faceta: a *imunidade material*. Garantiu-se, destarte, aos parlamentares a liberdade de palavra, de discussão e dos atos parlamentares (*freedom of speech*).

Quando, ulteriormente, se tornou o parlamentar imune à realização do processo — que, em se desdobrando de maneira injusta ou inoportuna, mesmo que por via oblíqua, poderia prejudicar o Parlamento —, traçada foi a linha mestra da segunda faceta: a *imunidade processual ou formal*. Resguardou-se o legislador no pertinente à prisão, vinculando-se, porém, a imunidade ao processo civil (*freedom from arrest*).

A imunidade não teve conexão com o processo penal, eis que iria ao arrepio da formação inglesa erigir a qualidade de parlamentar em obstáculo ao exercício da justiça penal.

O objetivo primacial da “*freedom from arrest*” foi, é de lembrar-se, o de impedir prisões por dívidas, que se sucediam, com freqüência, naquele país e naquele momento histórico.

Face à progressiva redução destas, e uma vez que, como decorrência do alto grau de desenvolvimento do povo inglês, não se poderia cogitar de prisões por motivos de perseguição política, a variante sob nosso enfoque foi também sendo reduzida. Veio, ao fim e ao cabo, a apresentar apenas um sabor histórico (2).

Os Estados Unidos da América adotaram o modelo inglês, no que concerne à “*freedom from arrest*”.

Já a França, sob este ângulo, posicionou-se diferentemente. A imunidade processual visou a tutelar o legislador no relativo ao processo penal.

Esta a orientação adotada em nosso País.

### 2.1 *Distinções entre a imunidade material e a formal*

A imunidade de direito constitucional material enlaça todos os atos peculiares à função legislativa, desde que praticados no exercício da mesma. Estende-se no tempo. Sem solução de continuidade. Persiste, mesmo quando o mandato finda. Em síntese — é perpétua.

(2) Cfr., ALCINO PINTO FALCÃO — *Das Imunidades Parlamentares*, Rio de Janeiro, 1955, pág. 24.

Daí fluem efeitos jurídicos relevantes. O parlamentar torna-se intocável a qualquer processo. Apresenta-se inviolável, tanto na dimensão civil, quanto na penal. Há, trancando o mesmo, barreira de ordem pública.

A imunidade de direito constitucional processual ou formal, a seu turno, é mais restrita, no sentido de que apenas retarda uma variante de processo: o penal — a exemplo do que se passa em França e em nosso País —, o civil — de acordo com o que sucede na Inglaterra e nos Estados Unidos da América. Conseqüentemente, acha-se sublinhada pela temporariedade. Extinto o mandato, há condições de dinamizar-se o processo. No decurso daquele, o componente do órgão legiferante poderá ser preso, se houver flagrante delito de crime, em princípio, grave. Processado poderá ser — e achamo-nos a visualizar o privilégio sob sua configuração tradicional —, se a Câmara respectiva conceder licença para o mesmo.

Consoante acentua VEDEL, a imunidade em tela "n'est qu'une règle de procédure — elle suspend seulement les poursuites et l'arrestation. Quand l'obstacle de l'inviolabilité est supprimé, soit que l'Assemblée intéressée accorde l'autorisation, soit que le mandat ait pris fin, le parlementaire retombe sous l'empire du droit commun" (3).

A imunidade processual (ou inviolabilidade, consoante a nomenclatura francesa) é, à semelhança da primeira variante, irrenunciável. Os fins visados embasam, e solidamente, esta irrenunciabilidade.

## 2.2 Sua evolução e suas modificações

As imunidades, com o passar dos anos, vêm sofrendo distorções, em determinados países e face a crises conjunturais que sobre os mesmos se abatem.

Focalizando-as dentro de nossas fronteiras, podemos perceber, nitidamente, sobretudo nos últimos tempos, a linha quebrada que tem marcado seu evolver, com dominância de seu enfraquecimento. O que significa dizer, por extensão, do enfraquecimento do Poder Legislativo.

Não obstante, aglutinam-se esforços, no sentido de provocar uma girada de posição. Pronunciamentos provêm dos mais diversificados setores, equacionando o tema ou problema e apontando ou demandando sua solução. Ou seja: a retomada de sua feição clássica. A deferência, ao Legislativo, do prestígio de que deve ser, concretamente, depositário.

## 3. Imunidade material no Brasil: pretérito e presente

Em primeiro lugar e em obediência à ordem cronológica de sua consagração histórica, verificamos que a mesma tem sido consagrada pelas Constituições de nosso País, desde a imperial, de 1824. As Leis

(3) GEORGES VEDEL — *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris, 1942, pág. 404.

Fundamentais republicanas de 1891, 1934 e 1946 reconheceram-na, com leves ou superficiais diferenças em seus dispositivos, que não lesaram a essencialidade da garantia em si.

A Constituição de 1937, como decorrência de todo o contexto que a ditou, foi incisivamente restritiva face à prerrogativa sob exame, perdendo, porém, maior interesse seus dispositivos, já que, enquanto perdurou, o Poder Legislativo jamais se reuniu, pela dominância da ditadura, sob o rótulo de Estado Novo.

Riscando-se, pois, este período, observamos que, durante múltiplas décadas e sob diferenciadas Constituições, seguimos um fio seguro de orientação, deferindo aos congressistas total liberdade de emissão de pensamento.

No recinto da Casa a que pertencesse; no âmbito das Comissões; nos instantes das votações; nas ocasiões em que, fora do órgão legiferante, desempenhasse suas atribuições, atuando em sua condição de congressista, mesmo que praticasse excessos, não incidiria em nenhum crime de opinião. Não o enredariam normas de direito penal ou outras, atinentes à manifestação do pensamento. Simplesmente, o crime inexistiria, eis que a lei material o excluía. Inexistindo, inexequível seria a realização do processo.

A prerrogativa, como já observamos, revestir-se-ia, como, normalmente, prossegue a revestir-se, do caráter de perpetuidade, o que lhe é peculiar, onde quer que seja devidamente consagrada. Tal sucede, por ex., nos Estados Unidos. Consoante acentua BIDEGAIN, trazendo à tona a orientação deste país e colocando em pauta a figura do legislador, "o escudo da Constituição, uma vez estendido, protege-o enquanto viver" (4).

A *contrario sensu*, se o congressista, dentro ou fora do órgão legislativo, agisse sem estar exercendo suas funções, o privilégio diluir-se-ia. Dominaria o direito comum. O representante flexionar-se-ia ao império da lei, como qualquer cidadão.

Este entendimento, acatado convergentemente fora de nossas fronteiras, também o foi, como observamos, em nosso meio. Nossos constitucionalistas expuseram pontos de vista harmônicos, relativamente ao mesmo.

De maneira correlata, a concepção de que a imunidade material ultrapassa a pessoa do congressista se infiltrou em nossa organização, de sorte que aqueles que editassem o que houvesse sido proferido no exercício do mandato — mas em realidade proferido, sem acréscimo ou distorções — permaneceriam também imunes.

Em nosso meio, a imunidade material sofreu fundas lesões, face à crise política que determinou o recesso do órgão legiferante, em fins de 1968, e que acarretou modificações amplas e fundas à redação origi-

(4) CARLOS MARIA BIDEGAIN — *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, 1950, pág. 115.

nária da Constituição de 1967, através da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Alterações posteriormente efetivaram-se, houve um certo adensamento da mesma, sem que, entretanto, retomássemos nossa melhor tradição.

O art. 32 daquela emenda estatuiu, em seu início, que os Deputados e Senadores seriam "invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos". Se o ditame constitucional houvesse estacado aí, ajustados estaríamos à concepção correta da prerrogativa. Logo a seguir, porém, excepcionou-se, frisando o texto — "salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional".

Os conceitos daqueles crimes, provindos do direito penal, insuscetíveis de restrições, os conceitos destes, previstos em lei draconiana e de sensível abrangência, transfiguraram a imunidade.

Certo, não surgimos no panorama constitucional como caso isolado. A Constituição da Alemanha Ocidental, por exemplo, dissolveu a imunidade em pauta, ante difamações e calúnias. E a Constituição da Alemanha Oriental suprimiu a franquia, relativamente às calúnias, sob a condição de a Comissão de Inquérito da Câmara Baixa considerar as opiniões emitidas como configuradoras de crime, sob o enfoque do Código Penal.

Não obstante, a "realidade real" é que nos desprendemos de nossa orientação.

A imunidade material, como vimos, tornou o legislador inviolável. O mesmo dispositivo, consoante acentuamos, que assim dispôs, pulverizou a inviolabilidade.

A fundamentação, segundo alguns juristas e doutrinadores, poderia justificar-se, porquanto se estava na busca de repressão de abusos. Consoante outros, simbolizou o espírito do sistema, que direcionava à constrição da liberdade de expressão de pensamento, entervando a atuação autêntica dos congressistas. Por via de conseqüência, sem a independência e a altanaria que lhes devem ser deferidas, estavam a lesar-se a altanaria e a independência indispensáveis à configuração e à dinâmica do Poder Legislativo.

De 1969 a 1978, o encaixe pertinente a esta faceta de imunidade permaneceu intocado.

Todo um conjunto de motivos, porém, traduzidos, v. g., no reclamo e nas exigências que espoucavam no setor jurídico-político-partidário, provindos dos mais diferenciados recantos do Brasil, foram conduzindo o Governo a uma tomada nova de posição.

Era chegado o momento de extinguir-se a ordem institucional. E, exatamente em 1978, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 11, que entrou em vigor a 1º de janeiro de 1979, pondo término àquela ordem

e alterando múltiplos dispositivos constitucionais. Situações foram abrandadas. Revitalizaram-se prerrogativas.

Esta revitalização alcançou a imunidade material, sob nosso enfoque. Os congressistas retomaram a prerrogativa, no âmbito dos crimes de calúnia, injúria, difamação. Não a retomaram, porém, no relativo aos crimes contra a Segurança Nacional. O texto não efetuou referência à lei atinente a esta Segurança; mas o espírito permaneceu o mesmo.

Veio, porém, a Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. E, com ela, nova alteração do texto supremo. Riscou-se a remissão à Segurança Nacional. Refixou-se a exceção, que a Emenda nº 1 estabelecera, pertinente aos crimes contra a honra.

Não convergiram as opiniões, quanto à extensão que se deveria imprimir ao texto, por via interpretativa.

Houve já, de início, um certo descompasso, entre o posicionamento do Congresso Nacional e o do Supremo Tribunal Federal. Aquele — inclinando-se por uma compreensão extensiva da prerrogativa. Este — revelando-se a favor de interpretação restritiva.

De ser assim, enquanto, de um lado, se afirmava que os crimes contra a honra do funcionário se equiparavam aos delitos contra a honra de qualquer cidadão, sendo invocável o Código Penal e não a Lei de Segurança Nacional, de outro, frisava-se inexistir possibilidade de equiparação, eis que esta lei estendia tutela jurídica abrangente da segurança do Estado e da honra do funcionário.

Atenuaram-se, porém, as divergências, face a recente decisão do Supremo Tribunal Federal — embora atinente à imunidade processual. Rasgando caminho para que se firme jurisprudência, aquele Tribunal entendeu, como tornaremos a ver no decurso desta digressão, que a ofensa à honra das autoridades se insere nos *crimes comuns*.

A exceção a que se reporta o art. 32, *caput*, deve passar a ser uniformemente entendida como referente a ofensas a indivíduos em geral e a autoridades também em geral, configurando, e tão-só, crime comum, sem conexão com o direito posto na esfera da Segurança Nacional.

Esta foi tratada pela Emenda nº 22, mediante termos expressos e claros, que se não devem confundir com o que exarado se encontra no comando normativo pertinente à imunidade material.

#### 4. *Imunidade processual no Brasil: pretérito e presente*

A imunidade em foco, consoante já observamos, tem a marca da "relatividade".

Em primeiro lugar, visa a imunizar o legislador à prisão ou ao processo — ao penal, conforme o sistema francês e o nosso; ao civil, segundo o sistema inglês, que influiu sobre o norte-americano.



Em segundo lugar, é sublinhada pela transitoriedade. Findo o mandato (sem referirmos, de pronto, outras circunstâncias), ressurge a possibilidade de instauração do processo. Isto porquanto o crime, contrariamente ao que sucede na esfera da imunidade material, existiu e jamais deixou de ser, permanecendo apenas em estado de latência.

Não obstante, sob certo ângulo, a imunidade processual apresenta maior amplitude do que a outra variante, eis que se estende a atos que se não conectam às funções legislativas.

Mesmo, pois, que o legislador não se encontre no exercício do mandato, será intangível à prisão. Salvo se houver flagrância de crime — e “flagrans” provém do latim, significando ardente, queimando e, pois, traduzindo a plena posse da evidência, o que afasta a possibilidade de perseguição contra o parlamentar —, sendo o crime, em regra, apontado como inafiançável e, pois, de funda gravidade, a prisão poderá efetuar-se.

Haverá lugar para o desencadeamento do processo, desde que a Câmara a que pertencer o legislador autorize a formação da culpa.

Paralelamente, a imunidade sob exame passa a inexistir, se a Câmara interessada conceder licença para que o processo se desenrole.

Como acima acentuamos, é temporária, limitando-se a determinados períodos, sendo também irrenunciável.

Esta faceta de imunidade que, segundo BURDEAU, “a pour objet d’empêcher que le parlementaire soit empêché matériellement d’exercer son mandat à raison de poursuites répressives imposées par la passion politique” (5), dentro de nossas fronteiras, à semelhança do que tem sucedido noutros Estados, foi, insistentemente, concebida com excessiva flexibilidade.

LAFERRIÈRE lembra, a propósito, que, se os textos que a estabelecem devem ser interpretados restritivamente, o que se verifica, em verdade, é que as Assembléias cedem, com facilidade, à tendência natural de todo o órgão, interpretando com amplitude os dispositivos que o beneficiam e estendendo seu privilégio para além dos limites que a lei assinala (6).

Em função desta maleabilidade, impressa à prerrogativa, a imunidade processual ou formal, em nosso País e, em especial, nestes últimos tempos, tem seguido uma senda angustiada. Por definição, estreita. Em período curto, houve, é certo, algum alargamento. De pronto, porém, marchou-se a ré, por força de emenda constitucional que trouxe em si uma figura insólita — a “sustação” do processo contra o congressista (Emenda nº 22, de 1982).

(5) GEORGES BURDEAU — *Manuel de Droit Constitutionnel*, 5ª ed., Paris, 1946. pág. 278.

(6) *Cfr.*, JULIEN LAFERRIÈRE, *op. cit.*, pág. 715.

Não obstante, a imunidade processual, que surgiu no Brasil com a Constituição de 1891, incrustou-se em nossa melhor tradição.

O próprio texto de 1967 consagrou-a, impedindo, na expressão de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "o caminho fácil do engavetamento", já que determinara que, não havendo sido colocada na ordem do dia a apreciação do pedido de licença para processo, dentro de noventa dias, a partir do recebimento, a matéria se incluiria, de modo automático, na ordem do dia. Considerar-se-ia concedida a autorização se, em quinze sessões ordinárias consecutivas, não houvesse deliberação em contrário (7).

Seria, em derradeira análise, a concessão de licença por decurso de prazo.

A Emenda nº 1, de 1969, aboliu a prerrogativa.

Revitalizou-a a Emenda nº 11, de 1978. Rasgando horizontes mais promissores ao nosso constitucionalismo, colocando término à ordem institucional, consoante temos acentuado, traçou também determinações relativas à omissão da Casa interessada. Ante seu silêncio, durante 40 dias, entender-se-ia estar concedida a licença.

A imunidade em pauta, porém, tornou a ser suprimida, em função do que estatuiu a Emenda nº 22, a que nos temos reportado e que trouxe, em seu bojo, a figura jurídica insólita da "sustação" do processo.

A inovação constitucional dividiu a doutrina.

Corrente há que considera que o desfazimento do pedido de licença e a instauração do novo mecanismo implicam em tornar mais eficaz a defesa das prerrogativas parlamentares.

Corrente há, em contrapartida, que reputa a imunidade processual, associada ao pedido de licença, o mecanismo mais significativo, na tutela dos interesses globais do órgão legiferante.

Como logo se infere, o que se verificou de pronto foi um verdadeiro tumulto, no âmbito constitucional, em termos de exegese.

O Poder Legislativo inclinou-se, logo, à interpretação extensiva. O órgão máximo do Poder Judiciário pendeu, também aqui, de início, para a interpretação restritiva.

Destarte, efetivaram-se análises intensas dos preceitos supremos, muitas delas concluindo antiteticamente; mas que buscaram, ao fim e ao cabo, extrair dos mesmos sua real significação.

A jornada tem sido curta, sob o ângulo do período de tempo; mas extensa e expressiva, sob o prisma do que se construiu sobre o tema, hoje empapado de pronunciamentos, dentre os quais reponta o de caráter judicial.

(7) Cfr. *Comentários à Constituição Brasileira*, Ed. Saraiva, S. Paulo, 3ª ed., págs. 200-201.

#### 4.1 *Sustação do processo e crimes comuns*

A "sustação", como tivemos já oportunidade de acentuar, surgiu insolitamente, em nossa dimensão constitucional.

Alguns estudiosos do assunto notam que houve, com a inovação, uma intensificação da prerrogativa constitucional.

Outros, à semelhança de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, na obra a que nos reportamos, frisam que, sob os atuais ditames, a imunidade processual, simplesmente, deixou de existir.

Creemos que melhor razão assiste a este constitucionalista e aos que seguem a linha de seu pensamento.

A imunidade ao processo persistiria, se se houvesse mantido o condicionamento do mesmo à licença concedida pela Câmara a que pertencesse o legislador. Suprimida esta, podendo o processo efetivar-se sem pronunciamento do ramo legislativo respectivo, a imunidade desfigurou-se — e a tal ponto, que se veio a diluir.

Não obstante, os preceitos da emenda sobre o assunto — que demanda cuidadosa e hábil manipulação — procuraram equilibrar a situação. Focalizaram, é certo, consoante verificamos, restrições que ainda enredam a imunidade material, cerceando a livre emissão de opiniões, palavras e votos, eis que, se, através daquela emissão, se configurar crime contra a honra, ficarão os mesmos tocáveis pelo processo penal. Visualizaram, dúvida não há, a problemática do pedido de licença e optaram por sua supressão. Procurando, enfim, desgastar arestas, permitiram, de modo excepcional, que, face a processo movido contra congressista que haja incidido em crime comum, através do pronunciamento da maioria absoluta da Câmara interessada (e não da maioria dos presentes), em qualquer momento, anterior à prolação da decisão, o mesmo possa ser *sustado*.

Nosso direito legislado, também fora da dimensão constitucional, não contempla, segundo o que nos consta, a figura da *sustação*.

Tal sucede, por exemplo, no setor do direito processual civil, em termos, insistimos, de direito posto. A doutrina reporta-se, por vezes, tendo em mira as ações cautelares designadas de "atípicas", à *sustação* em si, deferindo-lhe, porém, o caráter de transitoriedade. Assim se pronuncia a respeito, por ex., GALENO LACERDA.

Já na esfera do direito constitucional, a *novidade* carrega em seu bojo a *novidade* de que a palavra se imprime outro sentido. Nem outro é o ensinamento de HELENO FRAGOSO, sugerido em projeto de resolução sobre o assunto, no qual afirma que, pela *sustação*, a Câmara dos Deputados ou o Senado, conforme o caso, pode colocar fim ao processo, criando um impedimento que impõe à autoridade judiciária a *terminação do feito*, sem julgamento do mérito, se a decisão ainda não houver sido proferida.

A imunidade processual, em se adotando o procedimento da Emenda nº 22, foi pulverizada, conclusão a que se chega, tendo-se, como figurino, sua concepção tradicional. Veio, correlatamente, aquela emenda a imprimir ao processo livremente desencadeável novas e estranhas conotações. O traço da transitoriedade foi simplesmente apagado.

Antes, negada a licença para o processo, findo o mandato, o ex-parlamentar não se poderia furtar ao mesmo. O Poder Judiciário — no qual se distingue, hoje, o Supremo Tribunal Federal, como órgão competente para processar e julgar os congressistas — atuaria no instante oportuno.

Agora, podendo o Judiciário dinamizar-se sem nenhum pronunciamento da Câmara, processando, assim, o legislador, terá que “sustar” o processo, se seguidas as determinações constitucionais. E, em o sustando, dá-lo-á por findo. Arquivá-lo-á.

Seria de indagar-se — em definitivo, consoante parte da doutrina sustenta? Ou sem que se risque a possibilidade de vir a ser desarquivado quando o parlamentar, sem estar o crime prescrito, deixar de integrar o Poder Legislativo?

Creemos que o tema abre margem a largas e complexas formulações, entendendo, paralelamente, que, sendo tão ampla a acepção de crime comum, por mais que se propugne, como o fazemos, pela intensificação das prerrogativas e da independência do Poder Legislativo, o entendimento de que a sustação, provida deste Poder, levando necessariamente o Judiciário ao término do feito (sem julgamento do mérito, conforme frisamos acima, e, claro, se a decisão ainda não houver sido proferida), estenderá ao cidadão como cidadão, que não retornou, por eleição, ao órgão legislante, o manto da impunidade.

A nosso espírito, que recém se debruça sobre a insólita orientação, parece não se amoldar à Justiça a interpretação do eminente jurista supramencionado.

O Supremo Tribunal Federal, aliás, recentemente, tendo em mira a Segurança Nacional, liberalizando sua interpretação, subtraiu os crimes contra a honra do rol dos delitos políticos, lesivos daquela Segurança. Reputando-os como crimes comuns, decidiu que, em se desencadeando processo face a uma de suas variantes, sendo o réu legislador, poderia haver a sustação.

Esta, porém, no entender daquele Alto Pretório, atinge os congressistas no exercício do mandato. Os que compõem o órgão legislante. Os que integram o Poder Legislativo, destinatário primacial das franquias parlamentares e de suas seqüelas.

Os processos em curso, contra parlamentares que deixaram de sê-lo, por via de consequência, não se adaptam à figura da “sustação”, porquanto já não mais está em pauta o interesse de assegurar-se o prestígio e a autonomia do órgão legislativo em si.

Flui, deste posicionamento do Poder Judiciário, um resquício tradicional da imunidade processual. A sustação abrange o parlamentar ou congressista, enquanto o for, ao contrário da imunidade material que, fazendo nós abstração das exceções que o texto rasga no momento, em sua inteireza, excluindo o crime, exclui o processo.

Em que pese a todo o empenho, no sentido de intensificar-se as prerrogativas parlamentares, não se pode, cremos, sacar do texto constitucional conclusões a que seu espírito não conduz, não se podendo, destarte, estirar o comando constitucional para além de determinados períodos — como seria o caso de sustação de processos contra os que foram, no outrora, parlamentares. E como seria o caso de, em termos de imunidade material, dizer-se que o congressista é inviolável onde estiver, em que situação se encontrar. Mesmo, pois, sem atuar no exercício do mandato.

##### 5. *Crimes contra a Segurança Nacional*

A Segurança Nacional, ainda aqui, é enfatizada em excesso, fazendo com que nosso contexto constitucional vá ao arrepio do abrandamento que se pretende imprimir ao regime.

Em crimes contra esta Segurança — que, no passado, independiam, em termos de desencadeamento de processo, de licença da Câmara respectiva —, de acordo com o novo texto que, em harmonia com a atual orientação, omitiu referência à licença, em princípio, o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e considerada a gravidade do delito, poderá requerer a *suspensão* do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.

O preceito é, em verdade, permissivo. Deferiu a faculdade ao Chefe do Ministério Público da União, o que se conclui da expressão “poderá”. Não obstante, lesa a essencialidade das prerrogativas parlamentares, que permanecem ao sabor de uma legislação drástica e que ao sabor permanecem da interpretação, subjetiva por definição, do Procurador-Geral da República, sobre a gravidade do delito. Com a agravante, bem o sabemos, de esta autoridade ser nomeada pelo Presidente da República, condicionado apenas aos pressupostos do texto supremo, sem que a escolha passe, como passava, pelo crivo do Senado Federal.

Afirmar-se, como se tem afirmado, mais sob o impacto da paixão política do que pelo conduto de um raciocínio isento, que o § 5º do art. 32 permaneceu engastado no texto por lapso do legislador revisionista, seria extrapolar a exegese, por mais dúctil que esta possa vir a ser.

O preceito aí está, enredando liberdades, minimizando o órgão logiferrante e vinculando seus membros a crimes que se não subsumem na acepção de crimes comuns. Está aí o texto, exigindo que os estudiosos nele se detenham, e que os defensores das prerrogativas se pronunciem, através de iterativos e harmônicos esforços, no sentido de repor as imunidades em sua moldura tradicional.

## 6. *Suspensão de direito individual ou político*

Preliminarmente, o art. 154, *caput*, coloca em pauta a suspensão de direito individual ou político. Qualquer pessoa que abuse de direito individual ou político poderá sofrer suspensão de um ou de outro (em diversificadas configurações), desde que o abuso tenha propósito de subversão da ordem democrática ou de corrupção. Representa a respeito, perante o Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, podendo, segundo o ensinamento de PONTES DE MIRANDA, qualquer pessoa "representar perante aquela autoridade" (8). A suspensão não prejudica o desencadeamento de ação cível ou penal cabível, assegurando-se ao paciente a plenitude de defesa.

Sem referência às imunidades, o art. 154, em seu parágrafo único, encarna uma agressão séria às prerrogativas em tela.

O dispositivo é determinação insólita em nosso constitucionalismo. Nasceu com a Constituição de 1967 — tendo por fonte o art. 18 da Constituição da República Federal Alemã. Aquela Lei Suprema efetuava referência a parágrafos em que se continham direitos suscetíveis de acarretar sanções a quem deles abusasse.

A Emenda nº 1, de 1969, não mais se reportou a parágrafos individualizados. Tornou a sanção mais abrangente, enlaçando todos os direitos individuais elencados no art. 153.

Anteriormente à emenda referida, em se configurando abuso de direitos individuais ou políticos, daí fluiria a suspensão dos direitos políticos. Na atualidade, como vimos há pouco, a sanção se estira — abrange direitos individuais e políticos.

A suspensão, entretanto, face à alternativa *ou*, pode referir-se tão-só a direitos individuais, ou tão-só a políticos. Destarte, quem houver mal usado um direito individual ou vários, estará intocado no âmbito político. *A contrario sensu*, se a distorção vincular-se a direito político, terá suspenso o mesmo.

Ora, o congressista, depositário das imunidades, em que pese às deformações que lhes têm sido impressas, fica, por força desta determinação constitucional, totalmente a descoberto.

A confirmar a veracidade da assertiva, aí se encontram o art. 35, item IV, da Constituição federal (que fixa a perda do mandato do Deputado e do Senador que tiver seus direitos políticos suspensos), e os arts. 39 e 41, pertinentes a Deputados e Senadores.

Suspensos os direitos políticos, através de processo ao qual permanece alheia a Câmara a que pertencer o legislador, há desfazimento total da situação anterior. A sanção, por sinal, não excludente da ação

(8) Cfr. PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição Federal de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*, Ed. Rev. dos Tribunais, SP, 2ª ed., 1971, vol. V, pág. 683.

cível ou penal cabível, revela uma natureza política, que a aproxima, segundo a doutrina, do "impeachment".

Consoante lembra PONTES DE MIRANDA, a expressão "mandato eletivo", incrustada no texto, é ambígua (9). Dela, há de inferir-se, porém, que pode recair a mesma sobre qualquer pessoa detentora de cargo eletivo, e que, integrando alguma Câmara, em qualquer nível de governo, se vê, pela dinamização do preceito constitucional, despojada do mandato respectivo.

As imunidades, embora fragilizadas, não são de invocar-se neste contexto. Não há que se pensar em "sustação". As Câmaras foram ignoradas, seus membros desprestigiados, drenando-se a matéria para a esfera de atuação do Procurador-Geral da República e da competência do Supremo Tribunal Federal. Ulteriormente, se cabível ação cível ou penal, para os órgãos comuns do Poder Judiciário.

### 6.1 Licença para processo

A um primeiro olhar, parece haver um certo descompasso entre o cuidado que teve a Emenda nº 22, no art. 32, § 5º, ao riscar o pedido de licença para processo de congressistas, e a referência a esta, que permaneceu engastada no parágrafo único do art. 154.

Em verdade, porém, um preceito não vai ao arrepio do outro. Ambos conservam o mesmo sentido, de constringir as prerrogativas parlamentares. A variável está na extensão ou na intensidade da constrição.

Um — refere-se à suspensão do exercício do mandato parlamentar, até decisão final do Supremo Tribunal Federal. Se este decidir a favor do congressista, prosseguirá o mesmo no exercício do mandato. Se, neste interim, terminar a Legislatura, na plena posse de sua capacidade eleitoral passiva, poderá ser reeleito.

Outro — reporta-se à suspensão dos direitos políticos, durante o período mínimo de dois e máximo de dez anos. Suspensos os direitos políticos de titular de mandato eletivo, perderá ele, de pronto, o mandato e, enquanto se prolongar o prazo da suspensão dos direitos em pauta, estará afastado da vida político-partidária do País, quer como possuidor de capacidade eleitoral ativa (elegendo), quer como possuidor de capacidade eleitoral passiva (sendo eleito).

A inovação constitucional tem sido — e continua a ser — alvo de críticas negativas e candentes, a exemplo da que se contém no parecer de JOSÉ BERNARDO CABRAL, versando o tema no Instituto dos Advogados Brasileiros.

Chancelando a opinião de que o art. 154 traduz uma "agressão ao princípio da imunidade parlamentar", refere, expressamente, a necessidade de que seja extirpado do texto esta anomalia, para que se não

(9) *Cfr.* PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, vol. V, pág. 664.

reduza ao mínimo a imunidade parlamentar, objetivo visível dos que detêm o poder <sup>(10)</sup>.

### 7. *Imunidades nos "sistemas de emergência"*

A expressão — "sistemas de emergência" — envolve, no ensinamento do jurista, os estados de exceção, hoje configurados em nosso meio, por força da Emenda nº 11, de 13-10-78 — que passou a vigorar, como sabemos, a 1º de janeiro de 1979 —, os quais se traduzem em: medidas de emergência, estado de sítio e estado de emergência.

Classicamente, em nosso constitucionalismo, vigorou o estado de sítio, reservado a momentos de exceção vivenciados pelo País e que demandassem atuação severa, incluindo suspensão de garantias constitucionais ou a tomada de medidas coercitivas expressas no texto supremo.

Assim, tivemos-lo durante a Constituição de 1891.

Colocado o período de exceção face às imunidades parlamentares — o que o texto básico não efetuou —, mesmo ao espírito republicano, recém-saído da época imperial — e ao qual as imunidades não haviam despertado maiores agrados —, mesmo àquele espírito, pareceu que, nos instantes complexos de vacilação, seria imprescindível a conservação das imunidades parlamentares.

O próprio JOÃO BARBALHO, que se manifestara contrariamente à consagração das prerrogativas congressuais, defendeu sua manutenção, no decurso do estado de sítio <sup>(11)</sup>.

Este período permitia a suspensão das garantias constitucionais; mas, como asseverava aquele jurista, a orientação não abarcava a suspensão das imunidades. As garantias constitucionais eram as que resultavam dos dispositivos da Lei Suprema — achando-se relacionadas na declaração de direitos. Em sua conceituação, nelas não se incluíam as imunidades.

RUI BARBOSA posicionou-se também favoravelmente à intocabilidade das prerrogativas, durante o sítio, quando se tornariam mais indispensáveis do que nunca, vindo, afinal, a cimentar-se a interpretação de que as imunidades, face à sua natureza e a seus objetivos, seriam insusceptíveis, nas épocas anormais do estado de sítio.

A amplitude da interpretação, é óbvio, não poderia prejudicar os interesses gerais. Se os legisladores se manifestassem contra a ordem pública, ferindo-a, o Estado não deveria permanecer paralisado, pelo obstáculo das prerrogativas. Destarte, segundo RUI, haveria um caminho que se imporia — e que seguido era, nas épocas normais. Ou seja — surpreender-se a flagrância de determinado crime, que acarretasse

(10) JOSÉ BERNARDO CABRAL — "Parecer" sobre a Indicação nº 14/80, de autoria de Fábio de Souza Coutinho, versando a Imunidade Parlamentar ante o parágrafo único do art. 154 da Const. federal (Pr. 177/80 — IAB).

(11) Cfr. JOÃO BARBALHO — *Constituição Federal Brasileira*, 2ª ed., págs. 165/166.



prisão, ou que, se não fosse o caso, se solicitasse licença à Câmara respectiva, para o desdobramento do processo devido (12).

A Constituição de 1934 considerou o estado de exceção sob duplo aspecto: estado de sítio propriamente dito (estado de sítio político, que caberia quando houvesse ameaça de guerra) e estado de guerra (quando houvesse realmente guerra, considerada como luta entre Estados, no âmbito internacional).

Assim concebido, porém, o estado de exceção pareceu insuficiente. E veio a Emenda nº 1, que criou terceira modalidade — o estado de sítio agravado. O Presidente da República tornou-se competente para declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparando-a ao estado de guerra. O exemplo, que veio da França, simbolizou, na frase do jurista, “a crisálida do golpe e da Constituição de 1937.”

Não obstante, em qualquer dos casos citados, as imunidades parlamentares, já agora referidas expressamente, persistiriam. Só poderiam ser suspensas, como o seriam em períodos normais, dependendo, assim, prisão e processo criminal das regras estatuídas no texto supremo.

Sem que nos detenhamos no período em que vigorou a Carta de 1937, já que, no mesmo, nunca se reuniu o Poder Legislativo, permanecendo apenas cristalizadas no papel as determinações a ele atinentes, verificamos que, ao ser reconstitucionalizado o País, o legislador constituinte de 1946 restabeleceu o clássico estado de sítio, motivável por duas causas precisas — comoção intestina grave, ou fatos que evidenciassem estar a mesma a irromper; guerra externa.

Estabelecendo que as imunidades parlamentares subsistiriam, considerou a possibilidade de sua suspensão, apontando outro norte a ser seguido.

Efetivou-se, então, a *extensão especial do estado de sítio aos congressistas*, desde que estes exercessem sua liberdade de modo incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas e sociais.

O Poder Executivo não teria a menor influência sobre esta extensão. O Congresso Nacional seria o único órgão competente para solver o problema, tendo cada uma das Câmaras competência para suspender as imunidades, mediante, porém, *quorum* alto (ddis terços) e face a condições expressas e excepcionais.

No intervalo das sessões legislativas, o Presidente da Câmara respectiva poderia decidir e suspendê-las, mas *ad referendum* da mesma.

A Constituição vigente, com as emendas que lhe foram apostas, fez-nos marchar a ré. Em detrimento, por definição, das prerrogativas parlamentares.

(12) Cfr. RUI BARBOSA — *Comentários à Constituição Brasileira*, SP, 1932, vol. II, pág. 391.

Em sua redação originária, permitiu a suspensão das imunidades deste ou daquele parlamentar, através do pronunciamento, por voto secreto, de dois terços dos membros da Casa a que pertencesse.

A Emenda nº 1, de 1969, agravou a situação dos parlamentares. Foi, destarte, que as imunidades dos deputados federais e senadores poderiam ser suspensas durante o estado de sítio, por deliberação da Casa a que pertencessem.

Suprimiu o *quorum* qualificado, de dois terços. Não demandou voto secreto, para o pronunciamento da Câmara ou do Senado. Esgarçou, num ajustamento a todo o contexto, as prerrogativas dos legisladores.

A Emenda nº 11, a que nos temos iterativamente reportado, manteve a restrição.

Mais do que isto, levando em conta o "direito das crises", inspirando-se no exemplo francês, acresceu, no texto supremo, ao estado de sítio, o estado de emergência e as medidas de emergência.

As imunidades parlamentares, quer na primeira hipótese, estado de sítio, quer na segunda, estado de emergência, imprimiu-se igual tratamento.

Simplemente, por deliberação da Câmara ou do Senado, sem que haja *quorum* qualificado, nem *votação secreta*, poderão ser suspensas.

Na conjuntura atual, pois, durante os estados de exceção, alargados, as imunidades parlamentares, já tênues, quase inexistentes, foram frontalmente minimizadas.

O espírito da Emenda nº 1 — inerente a uma época de rigidez de todo o sistema —, sob este enfoque, projetou-se à Emenda nº 11 — que veio maleabilizar aquela rigidez em vários setores. Criou-se, conseqüentemente, uma situação paradoxal.

Na esfera dos "sistemas de emergência", esta Emenda, insistimos, ajustou-se ao figurino de 1969, sublinhando a fragilidade das prerrogativas parlamentares, que estão a aguardar uma reconquista de seu prestígio, de sua intensificação, de seu perfil delineado pela tradição. Por exigências inerentes à reafirmação do Poder Legislativo em si, sem a qual a ambiência democrática se desfaz.

É de esperar-se, pois, nova formulação dos ditames que regem a matéria. Através de emenda incisiva e decisiva, abrangente, em extensão e sentido, de múltiplos aspectos do texto básico. Ou pela elaboração, em tempo hábil, através de uma Assembléia Constituinte, de nova Lei Fundamental. Este, cremos, o melhor caminho, eis que conducente a uma integral reconstrução e à organicidade que deve caracterizar toda a Lei Suprema — organicidade à qual tem refugio e refoge a Constituição que rege nosso viver ou conviver e que comanda a nossa destinação.

# Teoria geral dos atos parlamentares

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Professor Titular da Faculdade de Direito  
da UFMG. Livre Docente e Doutor em  
Direito

## SUMÁRIO

1. *Dimensão e competência dos Parlamentos contemporâneos: teoria legislativa, tipologia legislativa e técnica legislativa.*
2. *Ato parlamentares e atos legislativos. Requisitos da elaboração legislativa: normas constitucionais. Regimento Interno das Casas legislativas*
3. *Controle jurisdicional dos atos parlamentares*

### 1. Dimensão e competência dos parlamentos contemporâneos: teoria legislativa, tipologia legislativa e técnica legislativa

HAROLD LASKI disse que nenhum observador honesto poderia contemplar, com cuidado e continuidade, os hábitos e procedimentos da Câmara dos Comuns, sem sentir uma real admiração por suas qualidades. Além do mais, é raro e notável que um grupo de afeccionados fique a escutar, sessão por sessão, como alguns homens expõem amplos argumentos em favor dos projetos que apóiam. Considera, ainda, mais raro exigir que se eleve a uma das supremas dignidades do reino o *Speaker*, cuja função consiste em cuidar do direito de serem ouvidos os homens que falam, protegidos pelo mais complicado procedimento até então inventado pela natureza humana.

Devemos considerar como uma coisa natural o governo, por meio da discussão, da mesma maneira que, celebrada a votação, é uma obrigação moral aceitar o resultado. O governo por meio do debate é, provavelmente, a mais rara de todas as artes, tão difícil, que quando escreveu essas linhas, o autor inglês afirmava que apenas três Estados o tinham mantido por algum tempo. Deixar o opositor dizer o que tenha a revelar, principalmente, quando estamos convencidos de que está equivocado. Dar-lhe oportunidade de convencer os que estão em dúvida ou são indiferentes.

Aceitar a derrota, como parte de um trabalho normal, parece incrível e até impossível. A Câmara dos Comuns conseguiu pôr a serviço da Nação os mais elevados talentos, devido aos seus mecanismos e aos homens que possuíam o efetivo poder. Os debates têm enormes méritos, são discutidos grandes problemas.

Após essa exposição preliminar, indaga: qual o papel da Câmara dos Comuns? Assinala que apenas após o reconhecimento dos seus fins, poderá levar à compreensão de seu verdadeiro significado. O segredo está no modo como ela se organiza e nos fins aos quais ela se dedica.

O poder de discutir os problemas fundamentais, o poder de solicitar informações, a interpelação parlamentar, a investigação por meio de comissões, têm sido das técnicas mais importantes, através das quais o sistema parlamentar contribui para a **metodologia do governo representativo** (1).

Esse perfil, de um dos mais sólidos Paramentos do constitucionalismo ocidental, deve ser lembrado, quando objetivamos refletir sobre a posição atual do Legislativo. Essa instituição essencial ao Estado constitucional democrático fixa a legitimidade do regime e seus processos de atuação.

O exame de sua estrutura demanda a compreensão de diversos aspectos de seu funcionamento. Confunde-se, freqüentemente, a função com a atividade do órgão, como se essa abrangesse a todos os atos do corpo legislativo (2).

Uma ampla investigação dos órgãos legislativos leva à compreensão das múltiplas formas de suas atividades. O papel que assumem é definido através de várias indagações que procuram ressaltar a sua relevância, atualização, modernização ou até crise:

“Os Paramentos, que até bem pouco, pelo seu espírito conservador, não tinham melhorado os seus *staffs* e seu funcionamento, hoje, na grande maioria, apresentaram progresso visível. Posso citar, como exemplo, o caso do Brasil, em que a Câmara dos Deputados, através da atualização do seu Regimento Interno, da implantação de assessorias capazes, do uso de processamento de dados, da melhoria do processo legislativo, em que se dá maior dinâmica à tramitação das proposições, vem-se impondo perante a opinião pública, vendo crescer consideravelmente o seu prestígio” (3).

(1) LASKI, Harold J. *El Gobierno Parlamentario en Inglaterra*, Editorial Abril, Buenos Aires, 1947, trad. de EUGENIO INGSTER, pp. 95 e ss.

(2) MALBERT, R. Carré de. *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 272.

(3) *O Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea*. Centro de Estudos Comparados de Desenvolvimento. Segunda Conferência Internacional sobre Desenvolvimento do Poder Legislativo, patrocinada pelo Congresso Nacional Brasileiro e pela Universidade do Estado de Nova Iorque, Albany, EUA, 1975, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1976, p. 25; RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a Evolução Nacional*, Obra Comemorativa do Sesquicentenário da Independência, Senado Federal, Brasília, 1972, 5 volumes.

A validade dos Legislativos, nas sociedades modernas ou em vias de modernização, tem dado oportunidade para exposições, que procuram determinar o seu posicionamento atual.

As transformações que ocorrem nas sociedades contemporâneas não deixaram de exercer profundas alterações no funcionamento das instituições consagradas pela democracia clássica. Muitos são os estudos que procuram refletir a atuação do Parlamento em vários Estados, com o esclarecimento sobre técnicas e usos parlamentares. A vasta bibliografia nacional e estrangeira tem destacado os momentos essenciais do comportamento do Legislativo, como verdadeiro centro para o desenrolar dos grandes debates nacionais. Os fenômenos de declínio ou transformação do Legislativo, inclusive com uma diminuição efetiva da participação do mesmo na vida política e administrativa do Estado, são, também, salientados. A circunstância de o Legislativo haver decaído de certos posicionamentos, como inclusive o de supremacia em relação aos dois outros Poderes, gera múltiplas reflexões (4).

O exame dos trabalhos parlamentares oferece ocasião para análise de aspectos dos mecanismos dos sistemas legislativos, quando são colocados em relevo:

- a obra legislativa;
- o controle da ação governamental;
- o funcionamento do Parlamento;
- o processo legislativo ou parlamentar (5).

A obra legislativa é examinada, geralmente, pela comparação dos momentos de iniciativa governamental e os de iniciativa parlamentar. Constatam-se, através de levantamentos, que as leis de origem governamental são bem mais numerosas do que aquelas de iniciativa parlamentar, fenômeno que se acentua, principalmente, nos tempos atuais. As proposições de leis, nascidas de projetos governamentais, são cada vez mais numerosas.

A reforma das instituições governamentais em geral, e do Parlamento, em particular, é necessária à modernização do Estado contemporâneo, para transformá-lo em mais eficiente e poder acompanhar o processo político. As incursões sobre teoria legislativa levantam questões sobre a atualização

(4) FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados. Síntese Histórica*. Obra Comemorativa do Sesquicentenário de Instalação da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1976; *O Poder Legislativo no Brasil — 1823/1973*. Conferências proferidas durante o ano de 1973, na Câmara dos Deputados, em comemoração ao Sesquicentenário do Poder Legislativo no Brasil, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1975; *Considerações sobre as Prerrogativas do Legislativo*, Trabalhos da Comissão Mista do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1981; OLIVEIRA FILHO, João de. *Legislativo: Poder Autêntico* (artigos 27 a 42 da Constituição da República Federativa do Brasil, Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969), Forense, Rio, 1974, 1.ª ed.

(5) DE CROO, Herman-Frans, SEIGNEM, Philippe. *Parlement et Gouvernement*, Établissements Emile Bruylant, Bruxelas, 1965, p. 1.

do processo legislativo. Muitas delas criticam os produtos legislativos que surgem, tanto no que diz respeito à forma, quanto no que se refere à substância. Esse criticismo sugere que o Legislativo deve ser mais eficiente, oferecendo vários programas para sua reformulação.

Convém mencionar o trabalho do Professor BLONDEL e de seus co-autores da Universidade de Essex, no que diz respeito aos métodos legislativos empregados no Reino Unido, Irlanda, Suécia, França e Índia. As análises de BLONDEL se detiveram em considerações sobre o crucial problema da **tipologia legislativa**, destacando os critérios pelos quais a importância da legislação pode ser medida pelo número de pessoas afetadas. Estudos sobre legislação apegam-se à descrição formal-legalista da atividade parlamentar, sem procurar a concatenação dos fatores políticos e institucionais que combinam para a elaboração do processo legislativo<sup>(6)</sup>.

As referências sobre a projeção do Parlamento, tendo em vista o Poder Legislativo como poder deliberativo, dão destaque a duas espécies de questões: uma de caráter **orgânico** (na determinação do número de assembléias); outra de ordem **funcional** (que atribuições devemos assinalar para o Parlamento, em uma sociedade democrática moderna).

BENOÎT JEANNEAU, ao examinar as funções atuais do Parlamento, ressalta o **declínio dos Paramentos**, que se manifesta:

— na redução, senão no completo desaparecimento da função legislativa do Parlamento;

— bem como na perda de influência e prestígio, ligados ao reforço do Executivo, ao lado do contato direto que se estabelece entre o governo e os cidadãos<sup>(7)</sup>.

BENOÎT, assinalando sua importância em uma sociedade democrática, fala de uma transformação que pode ser traduzida pela substituição dos termos **poder deliberativo**, pela fórmula tradicional **poder legislativo**.

Esse poder deliberativo manifesta-se pela contestação ou reclamação, através do qual o Parlamento transmite ao Executivo as inquietações da opinião pública. É o órgão qualificado para discutir as atitudes do poder. A função de controle deve permitir ao Parlamento certos meios de investigação dados às assembléias, para influenciar na obra política do governo. A terceira função dos Paramentos nas sociedades modernas consiste em preparar a substituição da equipe governamental que está no poder. Um dos pontos fundamentais de toda oposição, em uma sociedade democrática, compreende possibilitar a alternância de governo. Como exemplo destaca-se o **shadow cabinet** britânico.

As atribuições dos órgãos legislativos, através do levantamento de seus **poderes explícitos e poderes implícitos**, constitui um dos pontos essenciais da **Teoria Legislativa**. As enumerações, por mais minuciosas e previsoras

(6) DREWRY, Gavin. "Reform of the Legislative Process: Some Neglected Questions", *Parliamentary Affairs*, The Hansard Society for Parliamentary Government, vol. XXV, n.º 4, outubro, 1972, pp. 286 e ss.

(7) JEANNEAU, Benoît. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Dalloz, Paris, 1972, 3.ª ed., pp. 84-85.

que sejam, de maneira alguma podem ser exaustivas, com esgotamento expresso de todas as matérias que lhe são iminentes.

A jurisprudência da Suprema Corte norte-americana estabeleceu uma série de princípios a respeito do tema. Proclama que o Congresso possui faculdades amplamente discricionárias, no que diz respeito aos meios de empregá-las no exercício de todos os poderes que lhe são conferidos (**Fairbanks v. United States** (1901), 181 U.S. 283).

Estabeleceu que todo direito **criado, derivado** ou **dependente** da Constituição pode ser protegido ou executado pelos meios que o Congresso aconselhe como melhores. Num dos importantes **Legal Tender Cases**, a Suprema Corte, em 1871, afirmou que estavam acostumados a falar por mera conveniência dos poderes expressos e implícitos conferidos ao Congresso.

As primeiras palavras da Constituição norte-americana, em continuação do Preâmbulo, são as de que o Congresso dos Estados Unidos será investido de todos os poderes legislativos, ali concedidos. Essas atribuições compreendem uma notável variedade de poderes. A função estritamente legislativa ou legiferante do Congresso exerce-se mediante leis que correspondem a quatro tipos gerais:

a) leis públicas que formulam normas compulsivas de conduta, substantivas ou processuais, aplicáveis de forma geral a toda classe de pessoas ou aos fatos por elas especificados;

b) leis particulares que se aplicam a determinados indivíduos, geralmente para o ajuste de reclamações contra o governo;

c) leis fiscais para provimento dos recursos do governo;

d) leis de inversão que vinculam as rendas disponíveis a determinados fins.

É necessário ressaltar as numerosas funções que tem o Congresso, fora das que são especificamente legislativas. Desde a sua função constituinte, realizável pelas propostas de Emenda à Constituição; às funções eleitorais, na escolha de presidente ou vice-presidente, como colégio eleitoral; à função investigadora do Congresso, por meio de Comissões de Inquérito; à função judicial do Congresso; aos poderes de supervisão e controle do sistema federal, temos alguns dos destaques que podem ser elencados como atributos inerentes ao seu funcionamento (\*).

Vários autores americanos têm examinado a estrutura do Congresso através da análise de casos que descrevem o **Congressional policy making**. Apontam seus membros e a atuação parlamentar dos mesmos: quem são eles, como agem, que fazem. Explicam a estrutura do Congresso, particular-

(8) QUINTANA, Segundo V. Linares. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. Parte Especial, Tomo IX, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, pp. 5 e ss.; PRITCHETT, C. Herman. *La Constitución Americana*. Tipografica Editora Argentina S.A., Buenos Aires, 1965, pp. 231 e ss.; HAURIUO, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Editions Montchrestien, Paris, 1970. 4.<sup>a</sup> ed., pp. 410 e ss.

mente das lideranças e comissões. Mostram suas atribuições, como uma instituição democrática e a sua real importância. HAROLD ZINK ressalta que uma das mais perplexas e controvertidas questões que os framers desenvolveram é a da exata natureza do Legislativo no governo. Essa pergunta gera múltiplas questões que estão ligadas aos diversos aspectos da estrutura, funcionamento e recrutamento dos membros dos Parliamentos.

Além de descrever os tipos de atuação do Congresso, destaca HAROLD ZINK o processo formal da feitura da lei e sua tramitação na Câmara dos Representantes e no Senado.

Embora o Legislativo americano não seja soberano, no sentido inglês, sua posição na estrutura governamental federal é significativa. Ao Congresso é atribuído todo o poder legislativo conferido pela Constituição. É a fonte de onde emana toda a legislação federal. De acordo com a moderna teoria constitucional, o Executivo também exerce autoridade de caráter legislativo, seus poderes são inteiramente subordinados. Decorrem de autorização do Congresso. Lembra BERNARD SCHWARTZ as expressões de WOODROW WILSON, em seu clássico *Congressional Government*:

“Assim como a Câmara dos Comuns é o assunto central do exame de qualquer estudo da Constituição inglesa, assim também o Congresso deve sê-lo em qualquer estudo de nossa própria Constituição.”

Ao descrever as suas funções, BERNARD SCHWARTZ menciona as referências feitas por um funcionário do governo a uma Comissão do Congresso, em 1945, encarregada de colher informações sobre o problema da reorganização legislativa:

“Este é um mundo diferente daquele que existia quando a Assembléia Constituinte delineou a estrutura de nosso governo. Contudo, carecemos ainda de uma reafirmação prática e incisiva sobre o papel das assembléias representativas à luz dos variados problemas tratados por elas e das condições modificadas sob as quais elas operam. Temos de admitir o fato de que os órgãos legislativos não sofreram grande alteração, mas os problemas, dos quais eles tratam, transformaram-se radicalmente. O vosso próprio talento e a vossa mente esclarecida deveriam dedicar-se à tarefa de reexaminar as funções do Congresso nas condições atuais. Uma reformulação completa do papel do órgão representativo é de importância fundamental a todo o trabalho de vossa comissão. Somente com base nisso é que podemos estabelecer padrões para julgar e apresentar propostas sugerindo modificações na organização, método de trabalho, divisão das tarefas e outros assuntos” (9).

Em expressões que designam a dimensão do que denomina Congresso ou Parlamento, BERNARD SCHWARTZ afirma que o Legislativo nacional é o grande *forum*, em que se expressam as idéias dirigidas a cada cidadão.

(9) SCHWARTZ, Bernard. *American Constitutional Law*. At the University Press, Cambridge, 1956, p. 50.



O congressista ou membro do Parlamento é um funcionário nacional que está em contato com uma região local relativamente pequena e é responsável pela defesa de seus interesses. Através do representante na Assembléia Nacional, a localidade tem possibilidade de se fazer ouvir no plano nacional. Compete ao Legislativo moderno a função de fiscalizar a administração pública. O exercício da autoridade para aprovar leis constitui apenas uma parte do trabalho do Legislativo. Ao relacionar as tarefas fundamentais das modernas Assembléias Legislativas e tomando como base as funções do Congresso americano, divide-as em quatro classes:

— em primeiro lugar, mas não necessariamente a mais importante, a função de legislar;

— igualmente importante, é a responsabilidade de supervisionar o Executivo;

— a terceira missão legislativa, considerada como muito ampla em suas implicações, compreende as atividades como órgão da opinião pública. Uma entidade legislativa deve servir de **forum nacional para a manifestação, formulação e formação da opinião pública;**

— a última função, denominada de **dignidade parlamentar**, refere-se aos assuntos internos, especialmente o julgamento das qualificações e conduta dos membros que compõem o Legislativo<sup>(10)</sup>.

As transformações ocorridas em várias instituições políticas e a ampliação dos novos Estados não foram fatores que contribuíram para o desprestígio dos Parlamentos. A palavra Parlamento, do inglês **Parliament**, transformou-se em um nome genérico para designar o órgão legislativo. Surgem nomes variados: **Congresso** (Estados Unidos), **Soviet Supremo** (URSS), **Dieta** (Japão, Polônia), **Knesset** (Israel), **Rigsdag, Storting, Althing** (Escandinávia), **Cortes** (Espanha), **Dail** (Irlanda).

Como representante da vontade nacional e controlador do Executivo, o Parlamento é, por essência, a peça mais importante de um sistema constitucional e político. Os problemas de sua representatividade, as modalidades e meios de expressão da vontade nacional são essenciais, estando ligados estreitamente à estrutura do órgão legislativo<sup>(11)</sup>.

(10) SCHWARTZ, Bernard. *American Constitutional Law*, ob. cit., pp. 52 e 53; ZINK, Harold. *Government and Politics in the United States*. The Macmillan Company, New York, 1961, 3.ª ed., pp. 310 e ss.; LINEBERRY, Robert L. *Government in America. People, Politics, and Policy*. Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1980, pp. 318 e ss. SIGLER, Jay A. GETZ, Robert S. *Contemporary American Government: Problems and Prospects*. Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1972, pp. 414 e ss.

(11) CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Générale des Institutions Politiques*, Cujas, Paris, 1980, 2.ª ed., p. 165. — MENDEL, Françoise. "A Competência Legislativa dos Parlamentos — Estudo Comparado", *Revista da Procuradoria Geral do Estado*, publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 12, n.º 32, 1982, pp. 11 e ss.; ATALIBA, Geraldo. "Liberdade e Poder Regulamentar", Tese 30, VIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Manaus, maio, 1980, in *Revista de Informação Legislativa*, a. 17, n. 66, pp. 45/74; GASPARINI, Diógenes. *Poder Regulamentar*. José Bushatsky Editor, São Paulo, 1978; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. "Do Poder Regulamentar", monografia publicada na *Revista Jurídica Lemí*, n.º 174, maio, 1982.

A competência legislativa dos Parlamentos, como pondera FRANÇOISE MENDEL, em cada sistema político, é o resultado de uma série de fatores, especialmente históricos, jurídicos, institucionais e econômicos, determinantes dos contornos do Poder Legislativo e o ambiente no qual ele se exerce. Acrescenta a esses fatores a concepção da separação de Poderes, a natureza e a hierarquia das normas, a forma e a estrutura do Estado e o número e o papel dos Partidos Políticos.

Com essas referências, examina como o Parlamento foi levado a aceitar a divisão orgânica da função legislativa e como adaptou seu papel aos mecanismos de tomada de decisão no mundo moderno. O Parlamento está longe de dispor do monopólio legislativo, desde que divide o direito da iniciativa legislativa. Existem os co-detentores desse direito, do ponto de vista formal. São co-detentores do direito de iniciativa o Executivo e os parlamentares. Certas vezes, também, as Comissões Parlamentares, parte do corpo eleitoral, os Estados federados, as Regiões e os Estados autônomos. Finalmente, certos órgãos públicos.

Com o alargamento do campo de decisões da competência do Estado, através de processos intervencionistas para orientação do desenvolvimento econômico e o crescimento das diversas formas de atuação das relações internacionais, examina-se o lugar do Parlamento na participação legislativa em especial, e normativa em geral. Compreende-se a limitação da extensão da competência legislativa do Parlamento para outros mecanismos jurídicos que implicam na transferência de competência para outras instâncias. A forma e a natureza desses novos instrumentos pode levar a uma redução do papel do Parlamento, principalmente em certos tipos de regimes políticos. Dentre essas limitações surgem as resultantes de atos internacionais, de textos constitucionais e de novas orientações dadas ao procedimento parlamentar. Também, torna-se necessário destacar a extensão do **poder regulamentar** autônomo do governo. Outras limitações surgem em áreas que consideram os imperativos técnicos como: política estrangeira, política de defesa e das relações internacionais, política econômica e dos planos de desenvolvimento, política monetária, aduaneira e tarifária.

Essas novas formas de atuação do Estado têm levado às adaptações do Parlamento, dentro da sistemática de atuação dos poderes estatais. A redistribuição e a delegação da competência surgem como novas técnicas legislativas. As leis-quadro, leis de orientação, leis de programa, as condições da delegação, instrumento do governo em períodos difíceis, exercem grande influência na tradicional **tipologia legislativa**. Como decorrência dessas transformações surgem novos métodos de trabalho legislativo. O Parlamento vê-se obrigado a introduzir reformas, para acompanhar as situações que surgem <sup>(12)</sup>.

As grandes transformações ocorridas nas nações referentes às formas de atuação do Estado iriam ter grande influência na **tipologia legislativa**.

(12) CAVALCANTI, Themístocles Brandão. "O Poder Executivo e suas Relações com o Poder Legislativo". *Carta Mensal*, Órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, Rio de Janeiro, Ano XVII, n.º 214, Janeiro, 1973, p. 11

O crescimento das espécies normativas está ligado, também, aos problemas de criação do direito e às suas fontes. A distinção entre as categorias de leis, sejam elas aceitas como leis formais ou leis materiais, sofreu substanciais alterações. A diferença entre lei e regulamento constitui apenas um dos aspectos da discussão que ocorre em matéria de elaboração das normas. No Estado contemporâneo caracteriza-se a lei como a decisão de um órgão legislativo, distinto da autoridade administrativa. Muitos estudos apontam a lei como expressão de uma vontade especial, que é a vontade legislativa.

A multiplicação das leis é apontada como um dos fenômenos que tem levado a uma crise dos Parlamentos. Essa circunstância vem acompanhada de modificações que ocorrem na ciência jurídica tradicional, assentada na dogmática normativa. Esse legalismo e a compreensão tradicional das fontes formais abriam espaço para outras fontes complementares como o costume, a jurisprudência e a doutrina. Convém lembrar que GÉNY (*Science et Technique en Droit Privé Positif*) preferia aceitá-las não como verdadeiras fontes formais, mas diferentes meios técnicos da arte jurídica.

É ilimitado o número de classificações possíveis das normas jurídicas, sendo que nos dias de hoje o problema está ligado à questão da estruturação do Poder Executivo ou Governo e suas relações com o Poder Legislativo:

“Por essas e outras razões, observa-se que o Poder Legislativo, sem perder a função de elaborar as leis, todavia já não lhe mantém o monopólio da iniciativa, a qual se transferiu, em grande escala, para o Executivo, mais aparelhado nesse particular e mais responsável em face das reivindicações e da participação das massas, que a ele preferencialmente se dirigem. Mas, por isso mesmo, ampliou-se a área da atuação do Parlamento, como órgão de fiscalização da administração pública, cada vez mais complexa, e como fórum nacional, cenário dos grandes debates e centro de orientação da opinião pública, pela publicidade que assegura aos problemas do governo.”

“Daí a generalizada preocupação, a que de começo nos referíamos, da reformulação da missão e dos métodos de trabalho do Poder Legislativo, cuja presença e preeminência no complexo institucional assumem cada vez maior importância” (12).

Os processos formais de elaboração das leis pelas Câmaras representativas, em decorrência da multiplicidade das espécies normativas e o próprio crescimento das fontes tradicionais do direito, são temas que estão ligados ao reconhecimento do processo legislativo como fonte legal (13).

(12) REALE Miguel, *Lições Preliminares de Direito*, José Bushatsky, Editor, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973, p. 190; RAO Vicente, *O Direito e a Vida dos Direitos*, 1.º vol., Tomo II, O Direito, Editora Resenha Universitária, São Paulo 1976 2.ª ed., pp. 254 e ss; SALDANHA, Nelson, *Legalismo e Ciência do Direito*, Editora Atlas S.A., São Paulo, 1977, pp. 94 e ss; VASCONCELOS, Arnaldo, *Teoria da Norma Jurídica*, Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 238 e ss; MACHADO NETO, A. L., *Teoria Geral do Direito*, Edições Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1966, pp. 179 e ss.

As Constituições modernas passaram a institucionalizar os processos e procedimentos adequados à materialização das diversas espécies normativas. As proposições normativas de ordem constitucional passaram a determinar o modo de construção de outras proposições normativas: a forma procedimental, o órgão e, às vezes, o conteúdo. O jurista dogmático, para LOURIVAL VILANOVA é o:

“Que trabalha no interior do sistema, que interpreta e o aplica, diante de uma lei, decreto ou sentença, regredirá ao modo de construção de normas para saber se pertencem ou não ao sistema. O modo de criação posto é, ao mesmo tempo, o fundamento-de-validade. Sintaticamente, é regra-de-regra, uma regra sintática colocada dentro do universo de proposições normativas, suscetíveis de ser, através de proposições normativas, alterada. As regras do processo legislativo, que estão na Constituição, podem ser revisadas por outras regras constitucionais” (14).

Em análise da expressão “processo legislativo”, referindo-se à enumeração consagrada pelo sistema constitucional brasileiro, PONTES DE MIRANDA afirma que o constituinte deixou lacunas, ao elencar a tipologia prevista constitucionalmente. Omitiu regras jurídicas do Regimento Comum (art. 31, § 2º) e dos Regimentos Internos de cada Câmara (art. 32), dos Regimentos Internos do Supremo Tribunal Federal e outros tribunais, bem como dos decretos e regulamentos expedidos pelo Poder Executivo (15).

A problemática da **tipologia legislativa**, decorrente das denominações propostas para as novas figuras normativas, alcança a todo momento a questão da definição da competência legislativa, principalmente em decorrência do crescimento das atividades estatais.

O sistema geral das Constituições relaciona as diversas fontes do direito, mencionando as categorias consagradas. Essa circunstância não impede que certas figuras utilizadas não estejam aí mencionadas, principalmente tendo em vista o entendimento das possibilidades de algumas enumerações permitirem uma vasta utilização dos tipos padrões e de subtipos daí decorrentes (16).

A variedade terminológica tem fornecido dados para o exame da natureza e procedimento de elaboração de certas espécies normativas. A ins-

(14) VILANOVA, Lourival. *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, p. 219; idem, “Níveis de Linguagem em Kelsen (norma jurídica/proposição jurídica)”, *Revista Brasileira de Filosofia*, Instituto Brasileiro de Filosofia, São Paulo, vol. XXXII, Fasc. 125, jan/fev/mar., 1982, pp. 3 e ss; FERRAZ JR., Tércio Sampaio, *Teoria da Norma Jurídica. Ensaio de Pragmática da Comunicação Normativa*, Forense, Rio de Janeiro, 1978; CASTRO NETO, Luiz de. *Fontes de Direito Administrativo*, CTE-Editora Limitada, São Paulo, 1977; MONTORO, Franco. “As Diversas Espécies de Lei”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Ano VIII, n.º 31, jul/set., pp. 3 e ss. PAIVA, Ormezindo Ribeiro de. *Espécies Normativas no Direito Brasileiro*, Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1979.

(15) MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1961*. Tomo III (Arts. 34-112). Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967, p. 119.

(16) FALLA, F. Garrido. “Las Fuentes del Derecho en la Constitución Española”, en *la Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, 1979, p. 40.

titucionalização da figura das leis orgânicas e outras inovações e denominações dos diversos preceitos normativos, pelo seu propósito inovador, têm várias conseqüências. As manifestações constitucionais sobre o sistema das fontes do direito determinam, muitas vezes, modificações nas estruturas jurídicas, pela importância que tem o sistema das fontes no ordenamento jurídico (17).

A **técnica legislativa** tradicional tem sido objeto de reflexões, frente às modificações sócio-econômicas que propõem a racionalização do sistema legislativo, por meio de processos adequados à formulação das leis e de novos modelos normativos.

NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO fala em uma doutrina geral compreensiva dos pressupostos comuns da **técnica legislativa**, presentes na pluralidade das normas. Em segunda etapa, contemplaria o que possuem de peculiar e exclusivo. Lamenta a ausência de conhecimento de **técnica legislativa** em alguns países. Ao mesmo tempo assinala a existência de organismos permanentes extraparlamentares, para preparar textos legislativos fundamentais. Lembra na Espanha o real decreto de 19 de agosto de 1843, criando a Comissão Geral de Códigos, substituída em 1869 pela Comissão Legislativa e, em 1875, pela Comissão Geral de Codificação. Em 1931, na Segunda República, recebeu a denominação de Comissão Jurídica Assessora (18).

Especialistas falam em crise legislativa e na decadência da formação das leis. MEUCCIO RUINI refere-se ao método e à **técnica legislativa**, distinguindo-os da **técnica jurídica**, com a qual designa o processo de formação do direito. Tem um sentido mais amplo, pelo seu aspecto mais abstrato e dogmático, em comparação com a formação concreta e parlamentar da lei:

*“La tecnica giuridica appartiene al giurista o uomo di legge com maggior competenza che al legislatore a cui di fatto spetta fare o almeno approvare le leggi”* (19).

Sobre a técnica e de sua exigência como necessária para fazer-se uma boa lei, MEUCCIO destaca a preocupação de antigos escritores. A esses denomina de clássicos da **técnica legislativa**. Menciona, inicialmente, MONTESQUIEU que escreveu:

*“Deve-se observar, na composição da lei, que ela tem um estilo, que precisa ser conciso e simples. Brevidade e simplicidade são duas características da boa lei.”*

(17) PASTOR, Juan Alfonso Santamaria. “Las Leyes Orgánicas: Notas en torno a su Naturaleza y Procedimiento de Elaboración”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, n.º 4, outono, 1979, pp. 39 e ss.

(18) CASTILLO, Niceto Alcalá-Zamora y. Introducción a un Curso de “Técnica Legislativa Procesal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nova Série, Ano XII, n.º 15, maio/agosto, 1979, p. 515.

(19) RUINI, Meuccio. “La Funzione Legislativa (Tecnica delle Leggi) e Lavori Parlamentari”, *I Quaderni della Costituzione*, Dott. A. Giuffrè-Editore, Milano, 1953, p. 17.

Vários autores ocuparam-se da técnica legislativa. JEFFERSON afirmou que a regra a seguir para a formação de uma boa lei, tratando de sua preparação e discussão, estava em ser exata, proceder à economia de tempo, à ordem, uniformidade e imparcialidade. BENTHAM destacou a clareza e concisão. A lei deve ser clara para fazer nascer no espírito a idéia representativa da exata vontade do legislador.

A consagração nas Constituições modernas, não apenas de normas que têm caráter taxativo de preceitos, mas também daqueles de índole programativa e diretiva, gera uma diversidade de outras normas.

A racionalização e modernização da **técnica legislativa** mostram-se como imperativos da política legislativa contemporânea. A proliferação de uma legislação improvisada, contraditória, confusa e fragmentária, leva-nos a diversas reflexões sobre o tema.

A **técnica legislativa** é um complexo processo, que se desenvolve de acordo com certas etapas e critérios. Nesse encaminhamento metodológico da formulação da lei, ocorrem etapas que podem ser assim enumeradas:

- 1 — Realização da política legislativa.
- 2 — Estudo doutrinário da instituição jurídica.
- 3 — Exame do direito e da legislação comparada.
- 4 — Localização da norma no contexto legislativo vigente.
- 5 — Construção da estrutura do projeto.
- 6 — Formulação dos preceitos dentro da estrutura consagrada.
- 7 — Revisão, concordância e sistematização do texto com ele próprio e com as prescrições paralelas, análogas e opostas.
- 8 — Submissão do projeto para sugestões e observações. Exame das mesmas.
- 9 — Eventual modificação ou reformulação do projeto, com base nas observações ou sugestões recebidas <sup>(20)</sup>.

O processo de legislar deve evitar a improvisação ou a existência de leis ou normas, qualquer que seja a categoria, não fundamentada. A **pletora legislativa**, em parte justificável, pela ampliação das atividades estatais, não deve ser improvisada.

A técnica legislativa tradicional é considerada como insuficiente para a formulação do sistema normativo contemporâneo. As preocupações em torno do assunto podem ser percebidas nos trabalhos sobre a preparação dos projetos legislativos.

MEUCCIO RUINI emprega a expressão **governo legislador**, com o objetivo de mostrar o reforço da participação do Governo na formação da lei.

(20) VON HUMBOLT, Lucrécia Maisch. "Necesidad de una nueva técnica legislativa que regule adecuadamente el fenómeno socio-económico de la actualidad", *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 37, n.º 3, set./dez., Lima, 1973, pp. 422 e 423.

Essa circunstância permitiria conciliar sua integração na forma elaborativa, sem diminuir a prerrogativa fundamental do Parlamento na legislação.

Referindo-se o autor italiano à fase pré-legislativa de preparação, distingue três momentos:

- a) a informação;
- b) a definição;
- c) a formulação.

As duas últimas etapas compreendem, respectivamente, a **determinação conceitual** e a **redação formal**.

A lei deve conter uma expressão jurídica, através de linguagem adequada. A precisão jurídica não deve fugir da compreensão da norma. A linguagem necessita ser adequada e inteligível a todos.

STUART MILL propunha um comitê legislativo, ao passo que SIEYES falava em um bom **atêlier** de legislação nacional. Instituto tipicamente francês, o Conselho de Estado que tinha função meramente legislativa, principalmente com os dois Napoleões, hoje, especialmente, por uma lei de 1946, passou a exercer funções de consulta e de colaboração, sendo que em certos casos atua, obrigatoriamente, na formação da lei. Na Inglaterra criou-se o **Parliamentary Council of Treasury**, que intervém na redação de projetos de lei do governo, ainda que não se trate de regulamentação de matéria exclusivamente financeira. Após mencionar as formas acima referidas, RUINI fala no comitê legislativo, como órgão comum do governo e da Câmara <sup>(21)</sup>.

Os atos legislativos, muitas vezes, são considerados de conformidade com a natureza dos órgãos estatais que os emitem: atos legislativos de órgãos legislativos; atos legislativos de órgãos administrativos, ou atos legislativos de órgãos jurisdicionais.

Essas denominações merecem reparos, no que diz respeito à amplitude que toma a expressão "atos legislativos", contrariando inclusive definição consagrada de lei.

A formulação de uma teoria sobre os atos legislativos pode partir dos elementos que compreendem a relação jurídica legislativa. Interessa para isso determinar os órgãos que têm a condição de legislador.

O ato legislativo é a forma ou decisão final e definitiva que a Constituição atribui ao órgão ou órgãos legislativos, de acordo com um procedimento específico previsto.

Existem categorias normativas que não podem ser consideradas como atos legislativos ou mesmo modalidades específicas de ato legislativo.

(21) MEEHAN, José Héctor. **Teoría y Técnica Legislativas**. Depalma, Buenos Aires, 1976; PINHEIRO, Hésio Fernandes. **Técnica Legislativa. Constituições e Atos Constitucionais do Brasil**, Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1962; DICKERSON, Reed. **A Arte de Redigir Leis**, Forense, Rio, 1965, trad. de Paulo de Castro Moreira da Silva; LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público**, Forense, Rio, 1960, pp. 7 e ss.

O ato legislativo tem a sua forma conferida pela origem e pelo procedimento. Por esse entendimento são excluídos os decretos-leis, as medidas excepcionais, os atos ditados em execução de delegação e os regulamentos. Os decretos-leis equiparam-se ao ato legislativo em razão de seus efeitos. Não procedendo de atividade própria do órgão legislativo, não se reveste da forma que caracteriza o ato legislativo.

O crescimento e a complexidade da atividade estatal, além de promover o aumento quantitativo dos órgãos tradicionais do Estado, são fatores que influenciam na **teoria legislativa contemporânea**, com profundos reflexos na tipologia e na técnica legislativas.

O constitucionalismo social e econômico, a ocorrência da formação de famílias constitucionais, a intervenção do Estado, a planificação econômica, iriam contribuir para relevantes alterações nas categorias normativas, inclusive com o surgimento de novos tipos.

Essas circunstâncias levam às denominações as mais variadas, que vão desde a clássica palavra lei, com seus vários sentidos, até outras previsões menores: leis constitucionais, leis do plano, leis de autorização legislativa, leis de delegação, leis de habilitação, leis quadro (*lois-cadre*, empregadas por LÉON BLUM), leis de bases, decretos de desenvolvimento, delegação legislativa, decretos-leis, leis regionais, leis estatutárias, regulamentos etc. (22).

A estrutura normativa compreende, assim, vários tipos que alteram as circunstâncias inerentes à atuação dos Parlamentos contemporâneos, com reflexos na variedade de atividades que suscitam o seu funcionamento.

- (22) CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, 2.ª ed., pp. 314 e ss.; MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, Preliminares. A Experiência Político-Constitucional. Introdução à Teoria da Constituição. Tomo I, Coimbra Editora, Limitada, 1981, p. 89. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*, Edição Saraiva, São Paulo, 1980, pp. 108 e ss.; GARCIA-PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1980, 2.ª ed.; idem, "El Crecimiento de la complejidad estatal", *Revista Española de la Opinión Pública*, Instituto de la Opinión Pública, Madrid, n.º 49, jul/set., 1977, pp. 7 e ss.; GRAU, Eros Roberto. *Región Metropolitana. Régimen Jurídico*, José Bushatski Editor, São Paulo, 1974; idem, *Elementos de Direito Econômico*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981; idem, "O Direito: sua Formação e os Fatos Econômicos", *Justitia*, Órgão do Ministério Público de São Paulo. Serviço de Documentação Jurídica do Ministério Público, São Paulo, Ano XXXVI, vol. 86, 3.º Trimestre, 1974, pp. 119 e ss.; FERREIRA, Afonso Inúvel. *O Direito Econômico na Ordem Jurídica*, José Bushatski Editor, São Paulo, 1980, 2.ª ed.; CORBELL, Pierre. *Le Parlement Français et la Planification*, Éditions Cujas, Paris, 1969; NICZ, Alvacir Alfredo. *A Liberdade de Iniciativa na Constituição*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981; SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981; MOREIRA, Vital. *A Ordem Jurídica do Capitalismo*, Centelha, Coimbra, 1978; ATALIBA, Geraldo. "Leis Nacionais e Leis Federais no Regime Constitucional Brasileiro" ("Normas Gerais", "diretrizes e bases", no nosso sistema federal)", em *Estudos Jurídicos em Homenagem a Vicente Bão*, Organizado por Péricles Prado, Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1976, pp. 121 e ss.; FORSTHOFF, Ernest. *Stato di Diritto in Trasformazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1973, trad. de Carlo Ambrante; VERDÚ, Pablo Lucas. *Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, Universidad de Salamanca, 1956, Derecho, Tomo II, n.º 3.



As crises econômicas e financeiras podem gerar a proeminência do Executivo, com reais prejuízos para o funcionamento do processo democrático. As propostas de atribuição de poderes excepcionais, em período de crises, enfraquecem os Parlamentos e atritam com as aspirações da plenitude democrática. Chega-se a admitir que a Constituição deve preparar uma organização constitucional na qual o governo possa utilizar um poder discricionário, apenas na época de crise, mas não em período normal, traçando a passagem harmoniosa de sua organização ordinária e comum a uma fase especial. A institucionalização de poderes em período de crise, com a integração na ordem jurídica de poderes que são permitidos ao Executivo, deve eliminar o recurso a expedientes constitucionais elaboradores de medidas que afetam a base democrática do regime. Tecnicamente essa institucionalização de poderes de crise deve estabelecer garantias destinadas a proteger o regime dos eventuais excessos do Executivo. Essas circunstâncias podem atritar com as regras inerentes ao processo parlamentar, principalmente atendendo-se ao argumento de que o Parlamento perde, em parte, seu monopólio de editar certas normas.

Mesmo nos períodos de tranquilidade dos regimes políticos democráticos, novos argumentos são levantados sobre o posicionamento do Legislativo. No que diz respeito às prerrogativas parlamentares no domínio do controle da atividade governamental chega-se a afirmar: o antigo esquema "O Parlamento legisla, o governo executa" foi substituído por nova concepção de relação entre os Poderes. O governo prevê e dirige, ao passo que o Parlamento controla, aprova ou desaprova. O crescimento dos poderes de controle das Assembléias e o aperfeiçoamento dos procedimentos que lhe são permitidos exercer constituem a principal defesa da instituição parlamentar, inclusive no que diz respeito ao exercício das funções do legislador, quanto aos limites da inviolabilidade parlamentar (23).

O desenvolvimento das instituições legislativas e sua participação no processo de criação de leis, considerada como sua função fundamental, completa-se pelo controle que pode realizar sobre os excessos potenciais da iniciativa do Poder Executivo, de acordo com as teorias modernas sobre o governo representativo:

"Os Legislativos têm demonstrado uma notável flexibilidade e capacidade de persistência. Quando abolidos, eles quase que invariavelmente reaparecem, embora, com freqüência, de forma alterada e quase sempre sob a suserania do Poder Executivo. Observa-se que, dos 137 regimes políticos estudados por JEAN BLONDEL em 1970-1971, todos, exceto 25, possuíam Legislativos ou

(23) LEROY, Paul. *L'Organisation Constitutionnelle et les Crises*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1966; AMELLER, Michel. *Les Questions Instrument du Contrôle Parlementaire*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1964, p. 9; RIBEIRO, Fávila. *O Legislativo e a Problemática da Responsabilidade na Organização Constitucional Contemporânea*, Brasília, 1980, pp. 47 a 51; DICKSCHLAT, Siegfried. "L'Article 38 de la Constitution et la Loi D'Habilitation du 23 juin 1967", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Etranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, n.º 4-5, julho/outubro, 1968, pp. 832 e ss.; SOULIER, Gérard. *L'Inviolabilité Parlementaire en Droit Français*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1966.

estavam em vias de criá-los. Destes 25, pelo menos dois tinham restabelecido suas instituições legislativas, sendo o caso da Grécia o mais notável. Nesses regimes sem Legislativo, existem geralmente instituições conciliatórias (dentro do quadro de um regime militar ou de partido único), embora sem nenhuma aspiração à autonomia de poder ou função" (24).

O papel que os Legislativos representam nas sociedades contemporâneas conduzem a significativas indagações sobre as suas funções primordiais. RICHARD SISSON e LEO SNOWISS afirmam que não existe razão para se entender que a justificativa essencial para a existência das instituições legislativas deva depender da descoberta da existência de:

— funções **inerentemente legislativas;**

— funções que são desenvolvidas exclusiva ou primordialmente por organismos legislativos.

Ao relacionarem o que denominam de **funções legislativas primordiais**, onde arrolam três dimensões ou tipos acrescentam:

a) Os Legislativos como organismos influenciadores da lei: desta decorre a participação dos corpos legislativos no processo de criação de leis, função central e essencial.

b) Os Legislativos e o controle do Poder Executivo: essa capacidade de controle sobre os excessos potenciais da iniciativa do Executivo foi sempre considerada tarefa básica dos Legislativos, nos termos das modernas teorias sobre o governo representativo.

c) Os Legislativos e a mobilização do consenso: a mobilização efetiva do consenso, por meio de instituições legislativas, deve ser efetuada por meio de complexa infra-estrutura de apoio político que se baseia, em última análise, na capacidade do Legislativo de exercer influência sobre o processo da elaboração de leis (25).

O advento dos Legislativos está ligado às origens do movimento constitucionalista clássico:

"O padrão liberal das Constituições escritas implicou um determinado tipo de técnica constitucional, que, juntamente com certos "princípios", tem permanecido como algo necessário ao próprio Estado contemporâneo. Inclusive no século vinte, e tanto no caso das Nações socializadas quanto no caso das que se conservam capitalistas, e mesmo — em Estados do "terceiro mundo" — em estágio pré-capitalista" (26).

As transformações surgidas no relacionamento entre Legislativo e Executivo, bem discriminadas e definidas no constitucionalismo tradicional,

(24) O Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea, ob. cit., p. 33.

(25) SISSON, Richard. SNOWISS, Leo. "O Poder Legislativo no Contexto da Modernização", em O Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea, ob. cit., pp. 38 a 41.

(26) SALDANHA, Nelson. (Curso O Poder Legislativo). Separação de Poderes, n.º 2, Fundação Petrólio Portella — MJ. Fundação Milton Campos, Departamento de Imprensa Nacional, Brasília, 1981, p. 31; NOGUEIRA, Octacíano. (Curso O Poder Legislativo). Poder Legislativo no Brasil (1821-1830), n.º 1, p. 5.

irão ter grande influência nos Legislativos em geral, e nos procedimentos parlamentares em especial. Essas novas concepções não ficaram afastadas, inclusive, no que diz respeito ao Judiciário, através das diversas formas de controle da atividade legislativa e executiva, por meio de intervenções jurisdicionais.

Em face de ampliação das atividades estatais, surgem conclusões prejudiciais ao funcionamento do Legislativo, quando se conclui pelo esvaziamento das Assembleias:

“Pela natureza de órgãos coletivos e ainda em razão da perda do monismo sócio-econômico na origem dos seus integrantes, os Parlamentos tornaram-se, pouco a pouco, inadequados para legislar sobre matérias cada vez mais urgentes, heterogêneas e altamente especializadas, conforme requerem a intervenção progressiva do Estado no domínio sócio-econômico e a estimulação das relações internacionais. Já em 1925, em pesquisa realizada pela União Parlamentar, prevalecia entre os especialistas a convicção da necessidade de rever as competências das Câmaras. A iniciativa parlamentar, sobretudo de natureza financeira, foi sendo absorvida pelos Executivos, os decretos-leis converteram-se em uma constante e a Constituição da V República francesa chegou até a restringir o próprio conceito de lei” (27).

As pesquisas de direito constitucional comparado e direito parlamentar têm grande significado para a definição das perspectivas sobre o futuro do Poder Legislativo. Essa verificação dos atributos que são conferidos ao Parlamento, como depositário da soberania nacional, serve para examinarmos as suas possibilidades nos vários regimes políticos. Dentre os temas que têm maior significação para a estruturação do Poder Legislativo destaca-se o que se refere às inovações que são introduzidas no capítulo referente ao processo legislativo. O crescimento da atividade legislativa também é assinalado em muitas pesquisas.

Não é conveniente a aceitação, sem reservas, de teses que procuram realçar o ponto de vista de que a função de legislar está longe de ser monopólio do Poder Legislativo. A transferência dessas prerrogativas para o Executivo, que possui a prática e as informações necessárias para reunir conjuntos de leis aplicáveis em todo o Estado, deve ser objeto de meditação. Aponta-se a centralização e o planejamento como fatores que influenciam na conjuntura acima referida:

“Estudos empíricos de países específicos mostraram que o Poder Legislativo tem-se mantido de forma similar. A quase universal perda das prerrogativas do Legislativo é, em sua opinião,

(27) BRITTO, Luiz Navarro de. (Curso O Poder Legislativo). O Parlamento no Mundo Moderno, n.º 6, Fundação Petrônio Portella, Fundação Milton Campos, Brasília, 1981, p. 55; POLETTI, Ronaldo. (Curso O Poder Legislativo). Legislativo e Executivo, n.º 3, idem; ROSAS, Roberto. (Curso O Poder Legislativo). Legislativo e Judiciário, n.º 4, idem; FRANCO, Afonso Arinos de Melo. “Prerrogativas do Poder Legislativo”, Revista de Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 24, n.º 2, maio/ago., 1981, pp. 31 e ss; FIGUEIREDO, Paulo de. “O Poder Legislativo nas Civilizações Desaparecidas”, Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, ano 18, n.º 71, jul./set., 1981, pp. 43 e ss.

produto da idealização do Poder Legislativo e da ausência de pesquisas empíricas. Um exame superficial da história do Parlamento brasileiro parece reforçar seu argumento. A Constituição de 1891, por exemplo, estabeleceu a prioridade do Poder Executivo com relação à função legislativa das assembléias (art. 21). A Constituição de 1934 provocou a decadência do papel legislativo do Senado, bem como a ascensão formal da proeminência presidencial; fortaleceu a iniciativa deste último no âmbito da política fiscal e monetária, da defesa nacional e dos quadros e salários da administração pública (art. 41). A Constituição de 1937 ampliou as funções legislativas do Poder Executivo, que passou a abranger áreas tais como defesa, funcionalismo público federal e quaisquer outras, em caso de "urgência e necessidade", ou por autorização do Congresso (arts. 2º, 13 e 14). A prioridade presidencial foi reforçada e o Congresso impedido até mesmo de discutir seus próprios projetos de lei e emendas relativas a impostos, ou que resultassem em acréscimo de despesas. Além disso, o Poder Executivo podia suspender a tramitação de qualquer projeto no Congresso, ao enunciar sua intenção de apresentar uma proposta de lei sobre o mesmo assunto (art. 64; esta cláusula, no entanto, não entrou em vigor). Um estudioso concluiu que "o Congresso havia deixado de ser uma Câmara de deliberações e estava se transformando em uma mera Câmara de aclamações".

A Constituição de 1946, que forneceu as regras básicas do jogo político até 1964, possibilitou a considerada "idade de ouro do Congresso brasileiro". O Poder Executivo manteve a dianteira em relação à máquina administrativa (art. 67) e, até certo ponto, na preparação e apresentação do orçamento nacional (art. 87). Na maioria das vezes, no entanto, a iniciativa presidencial era compartilhada com a liderança do Congresso. Isto porque, durante este período, havia treze Partidos Políticos, representados no Legislativo, e as maiorias *ad hoc* tinham que se formar através de coalizões e compromissos" (28).

- (28) ASTIZ, Carlos A. "O Papel Atual do Congresso Brasileiro", em *O Legislativo e a Tecnoocracia*, Imago Editora Ltda., Conjunto Universitário Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1975, pp. 6 a 8; NAUD, Leda Maria Cardoso. "O Poder Legislativo nas Constituições das Repúblicas Andinas: Chile, Peru e Bolívia", *Revista de Informação Legislativa, Senado Federal*, Brasília, ano I, n.º 4, out./dez., pp. 157 e ss.; *idem*, "O Poder Legislativo nas Constituições das Repúblicas do Prata", *ibidem*, ano I, n.º 3, jul./set., pp. 121 e ss.; *idem*, "O Poder Legislativo nas Constituições das Repúblicas da Grã-Colômbia: Venezuela, Colômbia e Equador", *ibidem*, ano II, n.º 5, jan./mar. pp. 112 e ss.; REIS, Henoch. "O Poder Legislativo na Atual Constituição", *Revista de Direito Administrativo*, Fundação Getúlio Vargas, vol. 94, out./dez., 1968, pp. 25 e ss.; REALE, Miguel, "Abuso do Poder de Legislar", *Revista de Direito Público*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, n.º 39-40, jul./dez., 1976, pp. 73 e ss.; PADILHA, Miguel M. "El Poder Legislativo del Futuro", *Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, n.º 2, julho, 1979, pp. 77 e ss.; FARACO, Daniel. *Parlamento, Vale a Pena?* Editora Globo, Porto Alegre, 1978; HORTA, Raul Machado. "A Elaboração Legislativa no Brasil", em *Reforma do Poder Legislativo no Brasil*, Câmara dos Deputados, Brasília, 1966.

O Legislativo, como corpo de decisões políticas, tem sido examinado pela doutrina. Ao lado dessas preocupações ocorrem os levantamentos em torno da modernização de seus sistemas administrativos e legislativos. Essa modernização legislativa propõe desenvolver sua capacidade de atuar eficazmente<sup>(29)</sup>.

Os Parlamentos refletem, em muitos aspectos, a própria estrutura do regime político. As formas autocráticas dificultam o exercício de suas prerrogativas. Convém destacar algumas expressões de NELSON SALDANHA, quando acentua:

“A submissão do Legislativo ao Executivo, durante os últimos anos, ocasionou diversos episódios lamentáveis, que todo o País conhece, tais como a cassação de deputados, o surgimento dos senadores chamados “biónicos” e mais uma série enorme de pressões e de injunções. O mais lamentável, porém, tem sido o comportamento de certos parlamentares (sobretudo entre os da situação), sempre mais preocupados em manter seus mandatos do que em defender interesses nacionais.

Em realidade, a atitude do Legislativo tem servido, no Brasil dos últimos tempos, de espelho onde se refletem as situações mais típicas: do adesismo oportunista e do conservadorismo mais místico até as posições fascistas propriamente ditas; da pretensão “centrista” e equidistante até as diversas nuances da esquerda e as posições lucidamente críticas que tentam — com dificuldade — manter a dignidade da representação popular”<sup>(30)</sup>.

A definição do Legislativo contemporâneo comporta amplas indagações que vão, desde o seu posicionamento na estrutura política dos regimes, até as múltiplas atividades que decorrem de seu funcionamento interno e a emissão das normas que compõem o ordenamento jurídico.

## **2. Atos parlamentares e atos legislativos. Requisitos da elaboração legislativa: normas constitucionais. Regimento Interno das Casas legislativas**

A atividade parlamentar pode ser examinada de acordo com diversas perspectivas que vão desde a fundamental, isto é, a emissão de normas jurídicas que compõem o sistema normativo, à fiscalização política ou como foro de discussão dos grandes temas nacionais.

Por outro lado, o desenvolvimento dessas funções comporta uma multiplicidade de atos, processos, procedimentos e serviços.

O serviço parlamentar, visto como atividade administrativa das Câmaras, promove uma variedade de relações jurídicas.

(29) **Anais do Seminário sobre Modernização Legislativa e Desenvolvimento Político, Senado Federal**, Subsecretaria de Edições Técnicas, de 7 a 11 de junho de 1976. Sesquicentenário da Instalação dos Trabalhos do Senado. Brasília, 1976.

(30) SALDANHA, Nelson. **O que é Poder Legislativo**. Editora Brasiliense, S/A, São Paulo, 1982, pp. 86 a 89.

A organização administrativa dos órgãos parlamentares está ligada ao seu funcionamento interno com questionamentos como:

— autonomia no que concerne às atribuições administrativas e financeiras exercidas no âmbito do órgão;

— poderes de contratar e a forma de comparecer ou atuar na órbita jurisdicional, quando se trata da composição de controvérsias.

A autonomia é o estatuto de competências e poderes do órgão, na esfera específica de sua atividade. A autonomia dos corpos legislativos é inferida, de certa maneira, da teoria da divisão de poderes. No que diz respeito às Câmaras, ela decorre, também, da necessidade de assegurar o funcionamento normal do corpo parlamentar.

A disciplina de seus trabalhos, espécies de deliberações, forma de registrar suas atuações e resoluções, organização dos diversos setores administrativos, designação de seus funcionários, disposição de recursos para seus gastos, deve ser matéria de competência privativa de cada corpo legislativo.

O poder que cada Câmara tem de fazer seu próprio Regulamento ou Regimento é a primeira indicação do princípio autonômico. Os limites que existem podem estar no texto constitucional.

Apesar das diversas discussões que surgiram sobre a natureza dos Parlamentos, são vários aqueles que o consideram como órgão estatal. Esse entendimento não impediu que ocorram várias disputas quanto à sua natureza. É uma pessoa jurídica (ROSSI, GRASSO, MARIE, ARANGIO RUIZ), personalidade moral (HAURIJU na primeira edição de seu *Tratado de Direito Administrativo*)<sup>(31)</sup>.

O direito parlamentar estuda a constituição, os privilégios e o funcionamento dos corpos parlamentares. Colocam-se, geralmente, fora do âmbito desse direito, os problemas relativos à estrutura do órgão, se é unicameralista ou bicameralista; as condições de elegibilidade de seus membros; a forma de designação; a duração dos cargos, a competência do corpo em seu conjunto ou de cada uma das Câmaras. Toma-se como conteúdo do direito parlamentar:

a) a constituição do Parlamento ou Congresso no sentido formal; desde as sessões preparatórias até a incorporação dos legisladores (validade das eleições, título e direito de seus componentes, aceitação dos diplomas, juramento);

b) privilégios (individuais e coletivos);

c) funcionamento do corpo (sessões, espécies, duração, modo de reunião, formas de emissão dos atos de sua competência); *quorum*, maioria de votos etc.

Certos preceitos acima lembrados, estão previstos na Constituição.

(31) BANDERA, Manuel María de la. "Las Cámaras Legislativas como Entidades de Administración Interna", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideu, Ano XXIII, n.º 3-4, jul./dez., 1975, pp. 213 e ss.

Outros estão no Regimento Interno de cada Câmara, alguns surgem da prática ou costume, principalmente pelas participações dos Partidos<sup>(32)</sup>.

VITTORIO DI CIOLO considera como fontes do direito parlamentar, em seu sentido técnico:

- a Constituição e a lei constitucional;
- a lei ordinária;
- regulamento parlamentar;
- estatutos dos partidos políticos;
- regulamento do grupo parlamentar;
- costume parlamentar.

Após reconhecer as dificuldades decorrentes da confusão terminológica, o autor destaca a importância dos seguintes temas na vivência parlamentar:

- prazo (que para o doutrinador, em direito parlamentar, tem força mais persuasiva);
- precedente (o poder regulamentar da Câmara não fica diminuído, nem vinculado, por uma solução adotada *incidenter tantum*;
- jurisprudência parlamentar;
- correção parlamentar (regras observadas nas relações que ocorrem no órgão constitucional, no próprio Parlamento, nas relações entre os vários componentes). É análoga à regra de cerimonial;
- tratamento parlamentar (regras sociais de vivência civil);
- linguagem parlamentar (é a utilizada pelos parlamentares)<sup>(33)</sup>.

Várias são as maneiras sob as quais podemos examinar a realidade parlamentar. A regulação das atividades das Câmaras gera vários estudos em torno do funcionamento das formas parlamentares e de suas legislaturas.

As múltiplas atividades parlamentares conduzem ao conhecimento da natureza e das espécies de seus atos.

As reflexões acerca dos atos parlamentares levam ao exame de conceitos e definições consagradas em outros ramos do Direito Público, fora dos estritos termos utilizados pelo direito parlamentar. NICOLAS PE-

(32) LONGI, Vincenzo. *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare* (Seconda Edizione Aggiornata con le modifiche regolamentari del novembre, 1961), Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1962; SANTSCHY, Antoine. *Le Droit Parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Éditions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1962; CAMPOS, Germán J. Bidart. *El Derecho Constitucional del Poder. El Derecho Constitucional del Poder Comparado. El Congreso*, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1967, pp. 245 e ss.; *idem*, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1981, pp. 533 e ss.

(33) CIOLO, Vittorio Di. *Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica. Aspetti Generali e Profili Strutturali*, Giuffrè Editore; Milano, 1960, pp. 19 e ss.

REZ-SERRANO JAUREGUI afirma que está por ser feita uma teoria dos atos parlamentares, através da criação de conceitos definitivos. Distingue uma teoria dos atos parlamentares, preferindo o singular ato parlamentar (34).

Inicia com a definição do **ato jurídico** e sua existência nos diferentes ramos do direito:

“Ya en los primeros cursos de la licenciatura de Derecho se estudia, sobre todo en el ámbito del derecho civil, cómo se produce el tránsito voluntarista del hecho jurídico al acto jurídico: la norma jurídica, para otorgar eficacia en derecho a un supuesto de hecho, establece como requisito la intervención de la persona física o, por transposición ampliatoria, de la persona jurídica a través de determinados órganos.

Excepto en supuestos extraordinarios o excepcionales, como es el fenómeno de la preterintencionalidad, propio del derecho penal, la finalidad conseguida por esta teoría de los actos jurídicos es doble; de una parte, poner en práctica el principio de la autonomía de la voluntad, y de otra buscar ámbitos propios de actuación y, simultáneamente, responsabilizar a un sujeto de dicha actuación e imputarle los efectos jurídicos que de la misma se derivan” (35).

CARNELUTTI afirmava que para fazer de um fato um ato, a vontade produtora do mesmo tem que pertencer não a um homem, ou mulher, a um sujeito jurídico qualquer, mas a um dos sujeitos da situação jurídica que se desenvolve no fato, isto é, a uma das partes ou pelo menos de uma situação relacionada com esta (36).

CASTÁN TOBEÑAS diz que o ato, no sentido jurídico, supõe um fato humano produzido pela vontade consciente e exteriorizada. Quando o ato produz, de conformidade com as disposições do direito objetivo, um efeito jurídico, é chamado ato jurídico. É uma atuação humana produzida por uma vontade consciente que se exterioriza e produz efeitos jurídicos.

Certifica-se a preocupação dos diferentes ramos do direito com as noções referentes ao ato jurídico. NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI menciona **ato administrativo**, **ato político** e **ato de comércio** como espécies que se destacam.

Em todas as teorias dos atos jurídicos ocorrem elementos comuns, do ponto de vista axiomático, valiosos para o conhecimento científico do direito. CASTÁN TOBEÑAS afirma que a teoria do fato e, dentro dela, do ato e do negócio jurídico é um produto valioso da sistemática moderna.

---

(34) VARIOS AUTORES: obra coletiva. *Acti del Convegno del Gruppo Parlamentare Radicale. II Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Ed. Giuffrè, Milão, 1979.

(35) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. “Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 9, Primavera, 1981, p. 68.

(36) CARNELUTTI, F. *Teoría General del Derecho*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1941, trad. de CARLOS GONZÁLEZ POSADA.



Dentro dessas especulações iniciais, faz-se oportuno indagar qual o elemento comum das teorias do ato jurídico. A primeira condição para tratar, cientificamente, do **ato parlamentar** é a existência prévia de um direito parlamentar como ciência jurídica específica. Este é compreendido como o complexo de relações político-jurídicas que se desenrolam no interior de uma Assembléia política, ou entre as Assembléias existentes em um Estado ou entre estas e outros poderes públicos. MICELI concebia o direito parlamentar como a parte do direito constitucional que se refere à organização interna e funcionamento dos Parlamentos:

“Por su parte, FRAGA no ha dudado en decir: No nos importa afirmar, con HATSCHKEK, la autonomía científica de una **Parlamentwissenschaft**, semejante a las ciencias del **Staatsrecht** y del **Verwaltungsrecht**, añadiendo además que el Parlamento es el correlato técnico de la representación, con lo que acaso da la pista para una elaboración sistemática de un derecho de la representación en el que tendrían tratamiento conjunto tanto el derecho parlamentario como el derecho electoral”<sup>(37)</sup>.

MORODO LEÓNICIO, baseando-se em PRÉLOT, pronuncia-se contra a plena autonomia do direito parlamentar, afirmando que é parte do direito constitucional, tendo como objeto as regras de organização, composição, poderes e funcionamento das assembléias políticas.

OSCAR ALZAGA VILLAAMIL entende que o direito parlamentar, quando é normativo e não só nominal ou semântico, não é senão o dispositivo que garante a autonomia funcional do Parlamento, isto é, de seu auto-governo.

O direito parlamentar é autônomo, apesar de suas particularidades, o método que utiliza é o empregado de maneira geral, em qualquer setor do direito e, em especial, o direito público. Discute-se a autonomia, conteúdo e método do direito parlamentar. Os agentes que intervêm no Parlamento e a multiforme atividade das Assembléias parlamentares levam NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI a falar em uma “possível jurisdicionalidade de atuar do Parlamento”.

Distingue o autor espanhol o **ato do parlamentar** do **ato no Parlamento**:

“Una breve explicación, creo, será suficiente para conseguir la finalidad que se persigue con este deslinde de excepciones. En

(37) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, ob. cit., p. 70; MICELI, V. *Principi di Diritto Parlamentare*, Società Editrice Libreria, Milão, 1910; IRIBARNE, M. *Fraga. La Reforma del Congreso de los Estados Unidos* (la L.R.A. de 1946), Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951; LEONCIO, R. Morodo. “El Principio de Autonormatividad Reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, n.º 7, 1960; PRÉLOT, Marcel. *Droit Parlementaire Français*, Université de Paris, Institut d’Études Politiques, 1957-1958; VILLAAMIL, O. Alzaga. “Contribución al estudio del Derecho Parlamentario”, *Revista de Derecho Público*, 2.ª época, num. 6; CIOLO, Vittorio Di. *Le Fonti del Diritto Parlamentare*, Giuffrè-Ed. Milão, 1975, 2.ª ed.; LONGI, V. *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, Giuffrè, Milão, 1978; ESPOSITO, Carlo. “Atti parlamentari”, em *Enciclopedia del Diritto*, Tomo IV, Giuffrè, Milão, 1959.

primer término, el acto del parlamentario, es decir, la actividad individual del diputado o senador, considerado *uti singuli*<sup>(38)</sup>.

O ato no Parlamento lembra vasta terminologia inglesa, na qual ocorrem instituições e atuações complexas nas quais interferem sujeitos diversos. A nomenclatura sobre *the King in Parliament* e outras manifestações indicam a variedade de atividades.

Existem outros atos, que integram o conceito de ato parlamentar, possivelmente incluíveis na categoria de ato no Parlamento. São atos complexos nos quais interferem sujeitos diversos, em atos como sanção e promulgação das leis. A diferença entre atos no Parlamento e os atos parlamentares decorre do espaço físico no qual se realizam. Daí serem chamados de atos no Parlamento tomando-se como critério o local em que se realizam. São, também, atos ante o Parlamento, desde que sua formalidade requer que se desenrolem na presença dos membros das Câmaras, reunidos em sessão conjunta.

A definição do ato parlamentar não pode ser elaborada de seus conceitos afins.

ESPOSITO mostra que, na doutrina italiana, são designados como atos parlamentares as publicações oficiais das Câmaras, dando conta da atividade parlamentar. São meros instrumentos materiais, juridicamente ordenados, a fim de dar publicidade material aos trabalhos das Câmaras em sua realidade histórica e fenomênica. Mostra NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI que essa exposição faz uma confusão entre o ato parlamentar e a documentação que serve de suporte. A publicidade dos trabalhos parlamentares e sua documentação legal constituem manifestações da própria atividade parlamentar. É possível e necessário individualizar, dentro dos atos parlamentares, aqueles que, por suas circunstâncias e as garantias de sua formação, têm valor probatório indiscutível. Este ato é a ata, documento referente à Assembléia.

Não se deve confundir o ato em si, publicidade da atividade parlamentar, documentação que serve de base para a tomada de decisões, e os elementos probatórios destas.

Para DICIOLO são atos parlamentares, em primeiro lugar, todos aqueles que nascem no Parlamento:

“Per atti parlamentari si intendono, in primo luogo, tutti gli atti che nascono in Parlamento e che sono destinati a documentare l'attività svolta dagli organi delle Camere (Assemblea, Commissioni, Giunte, Presidente di Assemblea) e dai singoli parlamentari. Sono pertanto atti parlamentari: il processo verbale delle sedute; i resoconti stenografici e i resoconti sommari delle sedute; i messaggi del Presidente di Assemblea; gli stampati contenenti i progetti di legge; le proposte di inchiesta parlamentare; le proposte di modifica al Regolamento; le relazioni presentate all'Assemblea dalle Giunte e dalle Commissioni; i documenti conclusivi di indagini conoscitive svolte da Commissioni parlamentari; le interrogazioni,

(38) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, ob. cit., p. 71.

interpellanze e mozioni. Dello svolgimento delle interrogazioni orali in commissione, il Regolamento del Senato prescrive la redazione del resoconto stenografico; mentre il Regolamento della Camera dispone che ne sia dato conto nel **Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari**<sup>(39)</sup>.

Todos estes atos parlamentares nascem no Parlamento e estão destinados a documentar a atividade dos órgãos das Câmaras. Em segundo lugar, baseando-se em critério formal, são denominados atos parlamentares os atos e documentos que nascem fora do Parlamento por obra e de autoridade estranha a este, mas que são destinados às Câmaras que os reconhecem, quando não os publicam como documentos próprios. Como atos parlamentares dessa categoria estão: a mensagem do Presidente da República, as questões de autorização e procedimentos em juízo, o decreto de registro, com reserva, de manifestações do Tribunal ou Corte de Contas, as sentenças da Corte Constitucional, relatórios sobre o andamento dos problemas referentes à emissão e circulação bancária, dados sobre a situação econômica geral do País etc. <sup>(40)</sup>.

Detém-se NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI no conceito britânico de **Act**, tomando-o na acepção de lei feita pelo corpo legislativo, isto é, Lei do Parlamento. Até o momento de sua aprovação definitiva, os textos legislativos conhecidos no Parlamento são **bills**, uma vez aprovados pelas Câmaras e sancionados pela Coroa são **Acts of Parliament**. Essas leis ou atos legislativos são bem delimitados na doutrina inglesa. Não se confundem com outros conceitos como os de **parliamentary papers** (G. F. M. CAMPION, **An Introduction to the Procedure of the House of Commons**, Allan and Co., Londres, 1929).

Não apenas os ingleses cunharam o conceito de ato parlamentar, em sua versão legislativa. A doutrina francesa, nos começos do século, utiliza referências sobre o assunto. Mas na Inglaterra referiam-se a **Acts** do Parlamento desde o começo do século XVIII: **Act of Settlement**, **Act of Union** etc.

A expressão **ato legislativo**, desde 1920, era empregada com precisão, por CARRÉ DE MALBERG. Do mesmo modo ela surge em BARTHÉLEMY e DUEZ definindo-o através de critérios formais mas com as suas características materiais.

Após examinar os tratadistas de direito administrativo, no que diz respeito à noção de ato administrativo, NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI define o ato parlamentar como sendo a declaração de vontade, de juízo, de conhecimento ou de desejo realizada pelo Parlamento, por uma de suas Câmaras e pelos órgãos desta no exercício do poder constitucional ou regulamentar.

Essa definição aponta quais são os sujeitos do ato. O Parlamento como tal é o primeiro agente. São poucos os atos do Parlamento. A determinação dos **órgãos** das Câmaras merece certas observações. De acordo com o esquema clássico da teoria do órgão, do direito parlamentar, deve ser enten-

(39) CILOLO, Vittorio Di. **Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Prática**, ob. cit., p. 43.

(40) CILOLO, Vittorio Di. **Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Prática**, ob. cit. pp. 43 e 44.

dido como aquele que é capaz de imputar sua atividade à Câmara, atribuindo-se efeitos jurídicos àquela. Os órgãos das Câmaras sofrem variedades no direito parlamentar. Normalmente são considerados como órgãos das Câmaras, cujos Regimentos ou Regulamentos atribuem competências e faculdades específicas, os Presidentes, as Mesas, as Comissões Executivas, as Comissões e os Plenários.

Os Parlamentos por via de suas Câmaras, exercem poderes constitucionais ou regulamentares. Para que se possa falar em atos do Parlamento é preciso que o Parlamento ou seus órgãos funcionem regularmente, com assistência da maioria de seus membros<sup>(41)</sup>.

No exame dos requisitos do ato parlamentar, a doutrina, através de NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI, CANTELLI, MORTARA e MOVIA, entende que o estudo de um órgão colegiado pode perseguir, separada ou conjuntamente, três fins:

— o estudo das estruturas do órgão, em si/ou em relação com outros órgãos;

— o exame das pessoas que compõem o órgão;

— a análise da atividade do órgão.

Também os Parlamentos não fogem a esta perspectiva. Os requisitos do ato parlamentar são considerados como de três tipos: subjetivos, objetivos e formais.

Os predicados de caráter subjetivo estão vinculados ao Parlamento, às Câmaras e aos seus órgãos. Estão ligados às questões sobre os efeitos de validade e da possível jurisdicionalidade do ato e à competência. NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI refere-se à personalidade jurídica das Câmaras como um dos temas básicos referentes a estas instituições. O Parlamento is not a clearly differentiated legal person to which it is possible to impute actions of agents or subsidiary bodies (JOSÉ LUIS YUSTE GRIJALBA, "Parliamentary contracts", em *Constitutional and Parliamentary Information*, nº 91, 1972).

O princípio da competência no âmbito do direito parlamentar sofre influência dos usos e precedentes parlamentares:

"No es, por tanto, absolutamente necesario, con los riesgos de falta de certeza y seguridad que ello trae consigo, que haya una definición precisa en los textos legales, constitucionales o reglamentarios, de la personalidad jurídica del Parlamento o de sus Cámaras, ni un elenco exhaustivo de las competencias que se atribuyen a cada órgano. Basta en la mayoría de las ocasiones con que existen usos y precedentes en el actuar de las Cámaras. Y conste que a menudo los usos y los precedentes tienen auténtica categoría de convención constitucional, cuya carga política, como es bien conocido, hace de esta figura una de las especiales fuentes del derecho en el ámbito constitucional<sup>(42)</sup>.

(41) DIEZ, Manuel María. *El Acto Administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956.

(42) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, ob. cit., p. 79.

Referindo-se aos aspectos objetivos, com base na doutrina administrativa, ressalta: o pressuposto de fato, o fim, a causa e os motivos. Todos são necessários para a perfeição do ato.

O **procedimento** é a forma externa de manifestação do ato parlamentar. No direito parlamentar o procedimento parlamentar tem grande significado. Já KELSEN acentuava que ele tem de lograr compromissos. O sistema britânico das três leituras ou os sistemas continentais de discussão e aprovação da lei merecem constantes análises.

Muitos autores manejam indistintamente os termos **processo** e **procedimento**. PEREZ-SERRANO entende que a série de trâmites que tem de seguir-se para um texto determinado adquirir juridicamente força obrigatória de lei constitui o **processo** legislativo. A escalonada série de etapas que têm de ser vencidas, com garantias de meditação e debate, consubstancia-se em autêntico **procedimento**, que chega a uma decisão, tanto mais importante, principalmente, que a lei ocupa no Estado moderno postos preeminentes na hierarquia das fontes.

O conjunto do processo legislativo implica em uma operação completa na qual concorrem diversos fatores (individuais, corporativos, deliberativos e políticos) (43).

Ao dedicar-se às classes do ato parlamentar, NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI fixa a tipologia genérica da atividade parlamentar, baseando-se nas funções que se realizam nas Câmaras e no Parlamento como conjunto. Classifica os atos parlamentares em:

- a) atos legislativos;
- b) atos de controle;
- c) atos de administração e gestão;
- d) atos quase jurídicos (44).

Os atos legislativos são manifestações plurais do texto constitucional. A doutrina menciona várias expressões para indicar as pluralidades de atos que podem ser taxados de legislativos ou parlamentares. Ao apontar variada tipologia dos atos parlamentares, o escritor acima mencionado destaca o problema dos efeitos dos atos: os que têm efeitos estritamente jurídicos e os que apresentam efeitos jurídicos e políticos. A nomenclatura dos tipos concretos de atos parlamentares no Direito comparado é bem ampla, mas NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI destaca a utilização da palavra **moção**.

Outro destaque dado na teoria geral dos atos parlamentares é o referente ao controle. Entende-se que todos eles são passíveis da revisão jurisdicional, exceto a **revisão constitucional**.

Dentro de uma teoria geral dos atos parlamentares destaca-se a **elaboração legislativa**. Dela provém a validade formal dos atos normativos edita-

(43) SERRANO, Nicolás Perez Jauregui. *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.

(44) JAUREGUI, Nicolás Perez-Serrano. *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, ob. cit., p. 81.

dos pelo Legislativo, assentados na aplicação das normas constitucionais e no Regimento Interno das Casas legislativas:

“Os Regimentos Internos constituem a lei maior que disciplina a vida político-administrativa das Câmaras legislativas, ressalvada, evidentemente, a superioridade jurídico-formal das regras inscritas nos textos constitucionais” (45).

O fenômeno da elaboração legislativa compreende certas fases e justificativas:

a) **decisão de fundo**: decorre da apreciação e valoração das relações sociais e dos conflitos que exigem regulamentação, atualização ou modernização;

b) **a fase redacional**: surge através da **formulação conceitual** e a **formulação verbal**.

Nos Estados modernos democráticos, certas etapas da criação das leis ocorrem através das discussões em Assembléias ou são submetidas ao voto do povo (referendum). A **elaboração coletiva da lei** é essencial nos Estados representativos.

A organização do Parlamento é um dado essencial na articulação dos mecanismos da democracia representativa.

Legislar, controlar a ação governamental, traduzir as aspirações dos eleitores, intervir em nome deles nos serviços do Estado constituem aspectos da função parlamentar.

A atividade parlamentar desenvolve-se através de múltiplas fases que se renovam em cada Legislatura. A legitimidade de seu funcionamento deve ser vista pelo levantamento de questões como:

a) o recrutamento dos parlamentares: como órgão essencial do equilíbrio entre os Poderes é órgão fundamental da representação. A eleição vai possibilitar a participação do povo no sistema de elaboração legislativa, através de mandatários;

b) o estatuto pessoal dos parlamentares: consagra a proteção jurídica do representante popular. A definição das **imunidades parlamentares** é essencial ao exercício da função legislativa, por via da representação;

c) a organização interna do Parlamento: o trabalho parlamentar efetua-se por meio de órgãos que asseguram o desenvolvimento e a disciplina dos debates, bem como de Comissões que preparam as questões debatidas: presidente, vice-presidente, secretários, **grupos parlamentares**, comissões (permanentes, especiais, mistas, de inquérito);

d) os debates e os votos: para que o Parlamento seja independente é necessário que ele tenha domínio sobre a ordem do dia, seus membros, o direito de iniciativa, de reforma dos textos e que os votos sejam livres (46).

(45) MELLO FILHO, “Os Aspectos da Elaboração Legislativa”. Tribunais, O Estado de S. Paulo, 1.º de janeiro de 1960, p. 24.

(46) DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, 5.ª ed., trad. esp. de JORGE SOLE-TURA, pp. 173 e ss.; CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, ob. cit., pp. 165 e ss.

A **ordem do dia** é a programação dos debates no Parlamento, que, nos Estados democráticos, deve ser fixada pelo próprio corpo legislativo (47).

A estrutura do órgão legislativo, sua composição, o número de câmaras (monocameralismo, bicameralismo, pluricameralismo), câmaras de representação principalmente econômica, a existência de Regimentos Internos que determinam o processo de funcionamento, regulando detalhadamente estas questões, constituem alguns dos aspectos que têm relevância na sistemática da elaboração legislativa.

Pelo exame de diversos textos constitucionais, encontramos expressões que procuram consagrar as distintas fases de feitura das leis, com as denominações seguintes:

- Elaboração das Leis;
- Formação das Leis;
- Poderes do Parlamento;
- Das Leis e Resoluções;
- Das Leis;
- Do Processo Legislativo (48).

- 
- (47) PINTO, F. Souza. *Constituição da República Portuguesa. Anotada. Primeira Revisão-1982*, Livraria Almedina, Coimbra, 1982. O artigo 179 (Ordem do dia das reuniões plenárias): "1. A ordem do dia é fixada pelo Presidente da Assembléia da República, segundo a prioridade de matérias definidas no Regimento. 2. O Governo pode solicitar prioridade para assuntos de interesse nacional de resolução urgente. 3. Todos os grupos parlamentares têm direito a determinação da ordem do dia de um certo número de reuniões, segundo critério a estabelecer no Regimento, ressalvando-se sempre a posição dos Partidos minoritários ou não representados no governo" (pp. 115 e 116).
- (48) MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *Les Constitutions Européennes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961, 2 vols.; DUGUIT, L. Monnier, H. BONNARD, R. *Les Constitutions et Les Principales Lois Politiques de la France depuis 1789*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952, 7.ª ed.; TORRES, Jorge Ortega. *Constitución Política de Colombia*, Editorial Termis, Bogotá, 1978, 10.ª ed., p. 48; Constituição da República Italiana (Secção II — A Elaboração das Leis, art. 70); Constituição da Espanha, promulgada no dia 29 de outubro de 1978 (Capítulo Segundo, Da Elaboração das Leis, art. 81); Ato de Constituição da República da África do Sul, em vigência desde 31 de maio de 1961 (Poderes do Parlamento, art. 59); Constituição dos Estados Mexicanos (assinada no dia 31 de janeiro de 1917, promulgada em 5 de fevereiro de 1917, com reformas introduzidas até 4 de outubro de 1977; Seção II — Da Iniciativa e da Elaboração das Leis art. 71); Constituição da República da Guiné-Bissau (1973), art. 28; Constituição do Japão, 1946 (Dieta — art. 41); Constituição Austriaca de 1920 (Título II, Da Legislação Federal, do Processo Legislativo); MIRANDA, Jorge. *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Organização e tradução de Jorge Miranda, Imprensa Nacional — Casa da Moeda, Lisboa, 1980; Idem, *Constituições Políticas de Diversos Países*. Introdução, Organização e Tradução de JORGE MIRANDA, Imprensa Nacional — Casa da Moeda, Lisboa, 1975; Constituições do Brasil: Constituição de 1824 (Capítulo IV, Da Proposição, Discussão, Sanção e Promulgação das Leis, art. 52); Constituição de 1891, com Emendas de 1926 (Capítulo V, Das Leis e Resoluções, art. 36); Constituição de 1934 (Seção III, Das Leis e Resoluções, art. 41); Constituição de 1937 (Das Leis e Resoluções, art. 64); Constituição de 1946 (Seção V, Das Leis, art. 67); Constituição de 1967 (Seção V, Do Processo Legislativo, art. 49); Constituição Emendada de 1969 (Seção V, Do Processo Legislativo, art. 46).

As expressões acima mencionadas denotam que não existe unanimidade na consagração da expressão processo legislativo. Ao mesmo tempo, nem todas as Constituições são minuciosas no que diz respeito às sessões legislativas, período de funcionamento e convocação, competência interna da Assembléa. Entretanto, já uma Constituição clássica, como a dos Estados Unidos da América, na Seção 5,2, determina que cada uma das Câmaras é competente para organizar seu Regimento Interno, punir seus membros por conduta irregular, e, com o voto de dois terços, expulsar um de seus membros.

A Constituição portuguesa, revista em 1982, especifica a competência interna da Assembléa, no art. 178:

- a) elaborar e aprovar o seu Regimento, nos termos da Constituição;
- b) eleger por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções o seu Presidente e os demais membros da Mesa, sendo os quatro Vice-Presidentes eleitos sob proposta dos quatro maiores grupos parlamentares;
- c) constituir a Comissão Permanente e as restantes Comissões” (49).

As espécies de processo legislativo originam-se de condições que influenciam a sua forma de elaboração:

- a) processo legislativo direto;
- b) processo legislativo indireto ou representativo;
- c) processo legislativo semidireto;
- d) processo legislativo autocrático (50).

Em vários dos sistemas consagrados através dos mecanismos legislativos, surgem críticas ao trabalho parlamentar. Este tem procurado fazer modificações em seus respectivos regulamentos:

“Le travail parlementaire fait l'objet d'acribes critiques. On dénonce la stérilité des débats, le caractère décevant et accablant d'ennui des séances plénières, la lenteur de l'oeuvre législative liée notamment à ce processus de navette entre les Chambres, la faiblesse du contrôle exercé sur l'Exécutif, l'apparent désintéret des parlementaires concrétisé par un absentéisme coupable aux yeux du public.

Il est une évidence: les méthodes en usage au Parlement ne sont plus adaptées à la multitude et à la technicité des matières qu'il a à traiter.

(49) PINTO, F. Sousa. *Constituição da República Portuguesa*. Anotada, op. cit., p. 115; MIRANDA, Jorge. *Constituição da República Portuguesa. Depois da primeira revisão constitucional*. Verificação do Texto e Notas de JORGE MIRANDA e M. VILHENA DE CARVALHO, Editor Rei dos Livros. Lisboa, 1982, pp. 147 e 148.

(50) CANTIZANO, Dagoberto Liberato. “O Processo Legislativo no Brasil e no Direito Comparado: Análise Sucinta”, *Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 1983, janeiro p. 170.



Si certains faits, tel l'absentéisme, sont inévitables, encore que bien souvent mal compris, un effort devait être tenté dans l'organisation du travail parlementaire" (51).

O exercício das funções legislativas pressupõe a organização do Legislativo, para que ele possa desempenhar, com eficiência, as suas múltiplas atividades.

As primeiras regras de organização do Parlamento ou do Congresso são encontradas de maneira preliminar nas Constituições. Estas traçam as regras gerais de estruturação do legislativo. Desde a composição do sistema legislativo, suas atribuições e até o próprio **privilégio parlamentar**, como a soma dos direitos peculiares que cada Câmara usufrui como órgão competente do Tribunal Superior do Parlamento, e individualmente os membros de cada Câmara, sem os quais não poderiam desincumbir-se de suas funções, e que excedem os possuídos por outras entidades ou indivíduos (MAY, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. 1946, 14a. ed.), podem ser arrolados como temas ligados ao assunto examinado neste ensaio.

Para BERNARD SCHWARTZ, o privilégio básico de qualquer Assembléia Legislativa é o de regulamentar a sua própria Constituição e os seus assuntos internos.

Referindo-se ao Regimento Interno, lembra passagem de conhecedor do sistema legislativo americano (CUSHING, *Law and Practice of Legislative Assemblies*, 1907). Esse autor escreveu, há muito tempo, que, para preservação da ordem, decência e regularidade numa assembléia numerosa, não é menos essencial à sua capacidade de ação eficiente e harmoniosa que o seu funcionamento seja regulamentado por normas e métodos estabelecidos.

THOMAS JEFFERSON preparou, como Presidente do Senado, o trabalho conhecido como **Manual de Prática Parlamentar de Jefferson**. Trata-se de uma tentativa para descrever os pontos essenciais da prática parlamentar inglesa, constituindo a base do Regimento Interno do Legislativo americano (52).

No Brasil existe um trabalho clássico que merece ser mencionado. O do Conselheiro AFFONSO PENNA, que faz importantes anotações:

"Para o bom desempenho da elevada função constitucional de presidir o Senado Federal, confiada ao Vice-Presidente da República, cargo que nos cabe desempenhar por voto da Nação, tivemos de estudar e compulsar numerosas obras de constitucionalistas e comentadores de decisões e praxes de assembléias

(51) COURTOY, Claude. "Les Sections des Chambres Législatives", *RESPUBLICA, Revue de L'Institut Belge de Science Politique*, volume Bundel XVIII. 1976. n.º 2, p. 131.

(52) SCHWARTZ, Bernard. *American Constitutional Law*, At de University Press, Cambridge, 1955. pp. 53 e ss.

políticas de povos regidos pelo sistema constitucional representativo. Para uso próprio tomamos também nota de numerosas decisões do Senado brasileiro, sobre questões constitucionais e regimentais. Parecendo-nos que essas notas, embora ligeiras, serão de alguma utilidade para quem queira estudar a importante questão do regime interno das assembléias políticas, resolvemos coordená-las, quanto possível, e publicá-las em comentários ao Regimento do Senado. Como se vê, não se trata de fazer obra que vise os foros de original, e sim de poupar trabalho a quem queira estudar essa matéria, que pouco tem preocupado a atenção dos publicistas brasileiros.

A primeira necessidade para a boa marcha dos trabalhos de qualquer reunião de homens, que tenham de deliberar em comum, é assentar nas normas a que todos devam submeter-se para evitar a confusão, a começar pela escolha de um presidente, ou comissão dirigente, a que costuma-se chamar Mesa. Tratando-se de assembléias políticas, onde as questões são mais graves, e não raro as paixões desencadeiam-se de modo formidável, a falta de uma regra, ou antes, de um sistema de regras, para a direção das deliberações, daria em resultado a improficuidade dos esforços, a confusão, e mesmo, freqüentemente, a anarquia.

O ilustre publicista brasileiro PIMENTA BUENO assim se exprime a respeito: "O regimento interno das câmaras é um regulamento de suma importância, é um sistema refletido de disposições e fórmulas que restringem, dilatam, ou governam os direitos dos representantes da Nação, e seus atos no seio delas, o modo de deliberar, suas liberdades, que estabelecem o método, evitam os inconvenientes, previnem as dificuldades..."<sup>(53)</sup>.

AFFONSO PENNA, naquela época, já acentuava a necessidade do conhecimento do direito parlamentar, indispensável a todos os membros de assembléias políticas que desejam exercer ação útil e eficaz.

As diversas fases em que se consubstancia a função legislativa — iniciativa, deliberação e aprovação da lei — devem concretizar a independência funcional da Assembléia frente ao governo. Nos Estados autocráticos o monopólio do governo assenta-se em todas as fases do processo legislativo. Toleram-se uma Assembléia quando esta se transforma em órgão subsidiário.

Na evolução do constitucionalismo destacam-se modalidades que apresentam a relação entre governo e lei, bem como a posição do órgão legislativo:

1 — O caráter definitivo da decisão da Assembléia no processo legislativo, como consequência lógica da estrutura de governo de assembléia, tal como foi instituído pela primeira vez na Constituição francesa de 1793, art. 59. Não é necessário nenhum ato posterior do Executivo.

(53) PENNA, Affonso. *Manual do Senador. Senado Federal*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1918, pp. V e VI.

2 — No parlamentarismo é preciso uma confirmação formal da legislação parlamentar pelo Chefe do Estado (**royal assent**, sanção e promulgação).

3 — O Presidente da República pode atrasar a promulgação, porém, sempre com aprovação do governo, até que ocorra o **referendum**, com o qual se pede o veredito do eleitorado, detentor supremo do poder.

4 — Ao governo pode-se dar o **direito de veto** suspensivo, contra a lei aprovada por assembléia.

5 — O detentor do Poder Executivo pode estar equipado com **veto absoluto** contra a legislação emitida pelo Parlamento<sup>(54)</sup>.

Diversas são as soluções propostas para a racionalização do processo de elaboração das leis. As categorias de leis, a iniciativa das leis e as etapas de sua formulação têm merecido múltiplas indagações, com o objetivo de aprimorar os órgãos legislativos.

O funcionamento do Parlamento, por meio de sua racionalização, é examinado pelo conhecimento de seus métodos de trabalho. Esses visam a assegurar a eficácia e rapidez do trabalho parlamentar<sup>(55)</sup>.

Os atos das Assembléias repartem-se em várias categorias, de acordo com a autoria e o objeto. Esta repartição reveste-se de particular importância, na medida em que ela comanda o regime jurídico de cada uma das categorias. De acordo com este entendimento, MARCEL PRÉLOT distingue de um lado as decisões, instruções, resoluções e moções que denomina de atos parlamentares; do outro, as leis, consideradas a segunda categoria de atos emanados das assembléias.

A elaboração das leis, pelos corpos legislativos, segue um processo mais ou menos complexo, que se desenrola depois da iniciativa e vai até a sua adoção definitiva. Esses mecanismos não são exatamente os mesmos, quando se trata de uma lei ordinária ou quando se trata de leis particulares, como as leis constitucionais, leis orgânicas ou leis referentes a matéria financeira. Decorrem daí as distinções entre processo legislativo e processos especiais.

(54) LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970. 2.ª ed., trad. de ALFREDO GALLEGU ANABITARTE, pp. 267 e ss.

(55) HAURIU, André. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, Les Cours de Droit, Paris, 1965/1966, pp. 232 e ss.; PRÉLOT, Marcel. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1969, 4.ª ed., pp. 772 e ss.; PRÉLOT, Marcel, BOULOUIS, Jean. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1972, 6.ª ed., pp. 194 e ss.; BURDEAU, Georges. *Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques Les Cours de Droit*, Paris, 1956/1957, pp. 540 e ss.; HAURIU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Politicas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, trad. esp. de JOSÉ ANTONIO GONZÁLES CASANOVA, pp. 622 e ss.; TRIGUEIRO, Osvaldo. "A Crise Legislativa e o Regime Presidencial", Número Especial sobre o Presidencialismo Brasileiro, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 7, novembro, 1959, pp. 45 e ss.

Na França, após a Constituição de 1958, o domínio da lei está estritamente materializado e delimitado pelo art. 34, através do qual a intervenção do legislador tem dupla natureza:

a) A plenitude legislativa é total nas matérias onde a lei fixa as regras: direitos cívicos, garantias de exercício das liberdades, sujeições impostas pela defesa nacional às pessoas e aos bens; nacionalidade, estado e capacidade das pessoas, regimes matrimoniais, sucessões e liberalidades; determinação dos crimes e delitos e as penas aplicáveis, processo penal, anistia, criação de novas ordens de jurisdição e estatuto do magistério; assistência, impostos, emissão de moeda; regime eleitoral, criação de categorias de estabelecimentos públicos, garantias fundamentais para os funcionários, nacionalizações e desnacionalizações.

b) Para outras matérias enumeradas, a lei não intervirá senão para determinar os princípios fundamentais, o poder regulamentar fixando as normas complementares: organização geral da defesa nacional; administração, com definição das competências e recursos das coletividades locais; ensino; propriedade, direitos reais e obrigações civis e comerciais; direito de trabalho, direito sindical e seguro social (56).

As garantias, organizações e funcionamento das Câmaras têm íntima relação com os processos consagrados na elaboração das normas. SANTI ROMANO salienta as particularidades que provêm do bicameralismo, devido a existência de caracteres e princípios comuns às duas câmaras. Ao lado dessas particularidades não se pode esquecer as suas funções, a igualdade, a independência e a autonomia. A autonomia manifesta-se na faculdade que as Câmaras têm de determinar, por meio de regulamentos internos, o modo de exercício de suas funções. Outra consequência é a irrepreensibilidade por parte de outras autoridades do Estado, do procedimento de suas deliberações. Os atos *interna corporis* são subtraídos de qualquer investigação externa, das formas ditadas pelas próprias Câmaras, bem como aquelas normas contidas nas leis, inclusive nas constitucionais (57).

As normas jurídicas, emanadas das Câmaras como atos de produção normativa ou lei formal, decorrem de manifestações complexas, assentadas em um procedimento rigidamente necessário.

O ato de produção normativa, denominado lei formal, não se identifica com um ato isolado, mas um procedimento, no qual podem distinguir-se, pelo menos, três fases distintas: a introdutória, ou iniciativa legislativa, em suas várias formas; a constitutiva, aprovação pelas Câmaras; a integrativa da eficácia, através da promulgação ou publicação da lei, oportunidade em que ela adquire eficácia *erga omnes*.

Existem procedimentos legislativos que permitem a intervenção direta do corpo eleitoral, como nos casos da *iniciativa popular* ou no *referendum*.

(56) DABEZIES, Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, Les Cours de Droit, Paris, 1979/1980, pp. 493 e 494; CHAPRAT, Jean. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1968, pp. 290 e ss.

(57) ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, trad. de Maria Helena Diniz, pp. 290 e ss.

A fase introdutória consiste essencialmente na iniciativa, que se materializa através da apresentação de um projeto de lei. Destacam-se, nesta fase da elaboração legislativa, a iniciativa governamental e a iniciativa parlamentar.

Os Regimentos ou Regulamentos Internos, como o italiano, estabelecem condições para a apresentação de proposta parlamentar ou de outros órgãos e entidades, de um projeto de lei sobre matéria idêntica.

No direito comparado encontramos particularidades inerentes a esta tramitação legislativa. Na fase constitutiva do procedimento de formação das leis, na Itália, existem quatro procedimentos internos que se desenvolvem dentro de cada Assembléia. Desses quatro procedimentos internos de aprovação das leis, três são previstos e regulados, em suas linhas gerais, na Constituição: ordinário, abreviado ou de urgência e descentralizado. O último, por motivos de conveniência política, está definido no Regimento da Câmara, é apelidado de misto (58).

Algumas Constituições, como a portuguesa, referem-se à competência interna da Assembléia, dispondo que a eia compete elaborar e aprovar o seu Regimento Interno. No que diz respeito à sua natureza jurídica, CANOTILHO deixa de lado os atos tipicamente regulamentares de natureza interna (serviço da presidência, grupos parlamentares), para afirmar que o Regulamento fixa as normas necessárias à organização e funcionamento da Assembléia da República. Conclui que não se trata de um Regulamento, mas um Estatuto, ou melhor, de uma lei estatutária:

“Só o peso de uma tradição que relegava os chamados regulamentos administrativos (*Verwaltungsanordnungen*) para o campo meramente interno e que não reconhecía às normas organizatórias um caráter jurídico, pode justificar que, ainda hoje, um estatuto de um órgão de soberania seja qualificado de Regulamento Interno. E isto é tanto mais de relevar quanto é certo ter a nossa Constituição, em relação a outros órgãos de soberania (Conselho da Revolução e Governo), considerado *matéria reservada, a regular por ato formal equivalente à lei*, (cfr. arts. 144, nº 1 e 149, nº 1, no que respeita ao Conselho da Revolução, art. 201, nº 2, no que respeita ao Governo), a respectiva organização e funcionamento. Só em relação ao órgão representativo não se exige que o ato disciplinador da sua organização e funcionamento revista a forma de ato legislativo, embora se considere existir uma verdadeira reserva a favor dos regulamentos parlamentares” (59).

O Estatuto, Regulamento ou Regimento constitui ato interno do corpo legislativo. Contém normas integrativas ou executivas, especialmente no que

(58) RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1965, trad. de PABLO LUCAS VERDU, pp. 861 e ss.; BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1957, 7.ª ed., pp. 271 e ss.; HAURIOU, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Éditions Montchrestien, Paris, 1970, 4.ª ed., pp. 863 e ss.

(59) CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1977, pp. 380 e ss.; *idem*, 1980, 2.ª ed., pp. 412 e ss.

diz respeito ao processo de formação das leis. O direito parlamentar inglês reconhece ao Parlamento a competência **to exclusive cognizance of internal proceedings**. Discute-se, ainda, a possibilidade do controle constitucional dos vícios ocorridos **interna corporis**.

A natureza jurídica dos Regimentos Internos dos Legislativos tem sido discutida. Eles têm uma natureza particular. Não constituem, nem **formalmente**, nem **materialmente**, leis. Não têm o caráter formal das leis. Cada Assembléia tem competência para aprová-los. Esses Regulamentos Internos não podem contrariar a Constituição, apesar da independência que têm em traçar as questões peculiares ao seu funcionamento <sup>(60)</sup>.

O funcionamento, a organização e a vida interior do Parlamento, na prática constitucional contemporânea, realiza-se de acordo com certos acontecimentos inerentes à vida parlamentar:

a) **Legislatura** — é o tempo do mandato coletivo de um certo corpo legislativo. É a duração normal dos mandatos dos eleitos, por um certo período de tempo.

b) **Sessões** — designa o tempo do ano no qual o órgão legislativo se reúne. Não é a permanência contínua, mas a possibilidade de se reunir. O sistema de sessões distingue-se em:

- sessões ordinárias;
- sessões extraordinárias.

c) **Sessão** — entende-se pela própria sessão de uma Assembléia, como a sua reunião efetiva <sup>(61)</sup>.

Para a execução do trabalho parlamentar, em melhores condições, torna-se necessária a observação de regras jurídicas que assegurem à Assembléia uma perfeita liberdade de decisão e uma organização material, que facilite o exercício de suas atribuições:

a) a possibilidade de se reunir por longo tempo, para que seu controle possa ser efetivo (sessões);

b) o direito de serem os únicos juizes da regularidade da eleição de seus membros (verificação de poderes);

c) faculdade de estabelecer livremente seu método de trabalho (Regulamento Interno);

d) autonomia financeira <sup>(62)</sup>.

(60) VEDEL, Georges. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, Les Cours de Droit, Paris, 1958/1959, p. 930.

(61) VEDEL, Georges. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, ob. cit., pp. 924 e 925; ROJAS, Andrea Serra. *Ciencia Política. Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas*, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, Tomo Primeiro, pp. 479 e ss.

(62) BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1930, 19.<sup>a</sup> ed., p. 556; *idem*, 1972, 15.<sup>a</sup> ed., pp. 533 e ss.; BARRAINE, Raymond. *Droit Public. Droit Constitutionnel. Droit Administratif. Législation Fiscale*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1965, 2.<sup>a</sup> ed., pp. 93 e ss.

O Regulamento interior completa os detalhes desse funcionamento, sendo que a tradição republicana reconhece que toda Câmara parlamentar é soberana em matéria de seu Regimento <sup>(63)</sup>.

A formalização, a exteriorização normativa ou a apresentação material do texto das leis ou de outras espécies normativas, típicos modos de expressão da norma jurídica, efetivam as fontes formais do direito. É o processo legislativo que disciplina a **criação, modificação** ou **revogação** das regras de conduta, impostas coativamente pelo Estado <sup>(64)</sup>.

A variedade das normas tem sido destacada por muitos publicistas contemporâneos. LUIS SANCHEZ AGESTA, ao destacar na Constituição espanhola atual o fenômeno, ressalta que esse pluralismo deriva da complexidade da ordem regional, do desejo de proteger determinados conteúdos, os próprios direitos fundamentais, as relações entre os órgãos do Estado ou algum interesse público especial. Existe uma série de normas às quais a Constituição concede algum privilégio ou qualificação especial, circunstância que dá grande complexidade àquele ordenamento jurídico: leis de base, leis marco, leis de transferência ou delegação, estatutos, leis orgânicas:

“Un ordenamiento jurídico no es sólo un conjunto de normas que abarcan en su **integridad** todas las pretensiones y conflictos que pueden plantearse en el orden de paz del Estado, sino que además exige que, como consecuencia de esa integridad, las normas sean **coherentes** y no se contradigan entre sí y que exista una **jerarquía** de las normas que nos permita saber cual es la norma aplicable si existe esa contradicción.

Por esa razón allí donde existe una pluralidad de normas no solo es necesario identificar su especialidad, sino el rango que establezca una jerarquía entre ellas.

Este principio de **jerarquía** normativa es um principio general de nuestro derecho (art. primeiro del Código Civil), en cuanto se define como un **ordenamiento jurídico**. La Constitución lo

(63) FABRE, Michel-Henry. *Principes Républicains de Droit Constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1970, 2.<sup>a</sup> ed., pp. 398 e ss.; RUZÉ, D. “Le Nouveau Règlement de l’Ass. Nat.”. *Revue du Droit Public*, 1959; BONNARD, E. *Les Règlements des Assemblées Législatives de la France depuis 1789*, 1962; RIVERO, J. *Les Mesures d’Ordre Interieur*, Th. Paris, 1934; BERLIA, G. “Session extraordinaire du Parlement et nature du régime”, *Revue du Droit Public*, 1960; BARTHÉLEMY, J. “Essai sur le travail parlementaire”, 1934; BLAMONT, E. “Les techniques parlementaires”, 1958; DAUDET, Y. “La présidence des Assemblées parlementaires françaises”, 1965; SOUBEYROL, J. “Le Président de l’Ass. Nat.”. *Revue du Droit Public*, 1956; WALINE J., “Les Groupes Parlementaires”, *Revue du Droit Public*, 1961; LAVROFF, D., “Les Commissions de l’Assemblée nationale sous de V.<sup>e</sup> République”, *Revue du Droit Public*, 1971; GEVANDAU, J., *La Commission des Finances de la Chambre des Députés*, Th., 1934; PACTET, P., “Les Commissions Parlementaires”, *Revue du Droit Public*, 1954; GOGUEL, F., “Le Travail Parlementaire en France et à l’Etranger”, 1955.

(64) PINHEIRO, Hélio Fernandes. *Técnica Legislativa*, ob. cit., pp. 82 e ss.; FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Direito Administrativo Didático*, Forense, Rio de Janeiro, 1981, pp. 55 e ss.

garantiza con especial insistencia en el artículo 9º en marcándolo junto a la **seguridad jurídica** y la **legalidad**, con una mención específica que subraya su importancia en la definición de un Estado de derecho. Este principio en la Constitución de 1978 tiene, no obstante varias perspectivas problemáticas al definir la pirámide de normas. La pirámide tiene un vértice claro: la Constitución. La existencia de un Tribunal Constitucional y de un recurso de inconstitucionalidad "contra las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley", que vincula la ley y todas las disposiciones de igual rango a la Constitución, establece un escalón superior que significa un límite a la potestad legislativa de las Cortes y de todos los órganos con potestad normativa" (85).

As normas relativas à organização interna e ao desenvolvimento das funções das Câmaras, normalmente, estão fixadas na Constituição e nos regulamentos parlamentares. Esse Regulamento ou Regimento, comumente definido como **interno**, para **TEMISTOCLES MARTINES**, é uma autêntica norma jurídica, sendo que algumas delas são diretamente executoras de normas constitucionais. A Constituição atualmente vigente na Itália, em seu artigo 64, determina que cada Câmara adote o próprio Regimento de acordo com a maioria absoluta de seus membros:

I regolamenti parlamentari possono definirse come un complesso di disposizioni che ciascuna Camera vota nell'esercizio del suo potere di normazione interna onde disciplinare la procedura per lo svolgimento dei suoi lavori, la sua organizzazione ed i suoi rapporti con il Governo e con gli estranei che vengano ammessi nei locali della Camera sia per assistere alle sedute, sia per accedere agli uffici o per collaborare con la Camera nell'esercizio di alcune sue funzioni" (86).

Entende-se por procedimento a sucessão de uma série de atos necessários para elaborar uma norma. Os atos singulares sucedem-se e coordenam-se no curso de um procedimento, apesar de poderem ser de natureza diversa. Compreende-se que na formação do ato legislativo concorrem manifestações que não têm natureza legislativa. **PIETRO VIRGA** distingue cinco fases diversas no procedimento legislativo italiano:

**a) fase de iniciativa:** na qual ocorre a existência de um ato que tem função propulsiva;

**b) fase instrutória:** compreende todos os atos de consulta, pareceres e verificações;

**c) fase constitutiva:** compreende os atos de determinação volitiva;

**d) fase de controle:** verifica a legitimidade e oportunidade do provimento;

(85) AGESTA, Luis Sánchez. *El Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema*, Editora Nacional, Madrid, 1980, pp. 295 e 296.

(86) MARTINES, Temistocle. *Diritto Costituzionale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 1981, 2.ª ed., p. 303.



e) **fase de comunicação**: tem a finalidade de tornar legalmente conhecida e obrigatória a manifestação legislativa (67).

As Constituições determinam o rito que deve ser cumprido na elaboração dos **atos normativos**. A validade jurídica deles depende das condições de forma, cujo descumprimento acarreta a destituição dessa qualidade liminar. A formação dos atos normativos decorre de ato complexo, com fases autônomas e dotadas de obrigatoriedade. Seu caráter sucessório efetiva-se pelo procedimento legislativo. A violação da regra de reserva ou exclusividade do direito de iniciativa vicia irremediavelmente o ato legislativo (68).

O processo formativo de criação das leis segue certas etapas, que envolvem as modalidades dos **atos normativos**, geralmente admitidos pela Constituição. O tema da elaboração legislativa ganha excepcional relevo, tendo em vista o próprio relacionamento entre o Legislativo e o Executivo:

“A expressão “ato normativo”, assim, empregada com toda a sua extensão, tanto abrange a produção de normas gerais como de individuais. Entretanto, no seu uso mais comum, quando se fala em ato normativo só se tem em mente a produção de normas gerais. Por sua importância e porque, de certo modo, as normas individuais nelas se contêm, as normas gerais e as questões ligadas à sua produção ocupam o primeiro plano. Por isso, não é inexato tratar apenas da sistematização das normas gerais quando se procura a sistemática do ato normativo.

“Ora, a mais vívida sistematização do ato normativo parece ser a que toma nos vários momentos, ou degraus, de sua positividade, pois assim se pode medir concomitantemente a intensidade de poder em cada uma das suas modalidades infundidas” (69).

JOSÉ AFONSO DA SILVA define o processo legislativo como “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar as leis”. Para o mesmo publicista trata-se de um complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado (70).

(67) VIRGA, Pietro. *Diritto Costituzionale*. Giuffrè Editore 1979, 9.ª ed., p. 261.

(68) TÁCITO, Calo. “Parecer. Lei — Iniciativa do Poder Executivo. Sanção”. *Revista Forense*, vol. 202, fascículo 718-719-720, abril, maio, junho, 1963, p. 55; GALEOTTI, S. *Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo*. Giuffrè Editore, Milão, 1957; LAFERIERE, Julien. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Editions Domat Montchrestien, Paris, 1947.

(69) FERREIRA FILHO, Mancel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Edição Saraiva, São Paulo, 1973, 4.ª edição, p. 179.

(70) SILVA, José Afonso da. *Princípios de Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1964, p. 28; ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*, Forense, Rio de Janeiro, 1981, 2.ª ed., pp. 346 e ss.; NATALE, Alberto A. *Derecho Político*. Depalma, Buenos Aires, 1979, pp. 263 e ss.; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. Edição Saraiva, 1980, 3.ª ed., pp. 154 e ss.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, Edição Saraiva, São Paulo, 1971, 3.ª ed., pp. 114 e ss.; idem, 1973, 4.ª ed., pp. 177 e ss.

Critica-se o processo legislativo clássico como inadequado para as solicitações da sociedade contemporânea, daí as preocupações em torno de sua modernização e agilização. A procura de maior flexibilidade à elaboração de normas jurídicas tem sido uma constante nas diversas maneiras de institucionalização do processo legislativo contemporâneo estrangeiro e nacional.

A produção dos atos normativos que se configura através das fases por que passa a elaboração legislativa gera diversas manifestações:

**Iniciativa:** É o poder de escolha da matéria a ser tutelada pela ordem jurídica. As Constituições estabelecem os modos de manifestação formal, através da definição do titular legítimo da iniciativa individual, plúrima ou colegiada, ao determinar a matéria de competência do Legislativo.

**Emenda:** trata-se de proposta que surge como acessória de outra, sendo a matéria disciplinada, no Brasil, através do Regimento da Câmara. Existem as emendas **supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas**. Podem ocorrer subemendas que somente surgem quando há conexão de matérias. As restrições ao poder de emenda devem ser interpretadas estritamente.

**Rejeição:** é a prerrogativa do Legislativo, ao apreciar o projeto, repudiá-lo por ocasião da votação. No direito brasileiro a Emenda Constitucional de 1969, art. 58, § 2º, admite a rejeição quando o projeto de lei receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as Comissões. Em relação ao projeto de lei orçamentária não há possibilidade de rejeição independentemente de votação. A rejeição será irrelevante, pois de acordo com o **caput** do art. 66, não ocorrendo a devolução, ocorrerá a promulgação como lei.

**Abstenção:** o Legislativo pode omitir-se na apreciação de projetos de lei, sem macular a marcha do processo legislativo. Tais circunstâncias configuram-se nos projetos de iniciativa do Poder Executivo, enviados com **urgência** (Const., art. 51, § 2º) ou com **prazo determinado** (Const., art. 51, **caput**).

A abstenção pode ensejar a aprovação por **decorso de prazo**.

**Revalidação:** pode o Executivo vetar o projeto do Legislativo, sendo que no Brasil o art. 59, § 1º, da Constituição, dispõe sobre o assunto. Ele não se converte em lei, sendo comunicado motivadamente ao Presidente do Senado. No prazo de 45 dias, as duas Câmaras, isto é, o Congresso Nacional, poderão revalidar o projeto, rejeitando o veto, com deliberação através do **quorum** de 2/3 dos membros de cada uma das Casas.

**Homologação:** manifesta-se com relação a duas funções legislativas do Poder Executivo:

“Resulta ele do exercício de competência exclusiva prevista no inciso I do art. 44 da Constituição, e no art. 55, § 1º, do mesmo diploma. No primeiro caso, o Congresso Nacional resolve definitivamente sobre tratado, convenção ou ato internacional celebrado pelo Presidente da República. Sem essa homologação, manifestada por via do decreto legislativo, o tratado (ou ato equivalente) não se incorpora ao direito positivo nacional. A homologação é, pois,

condição essencial para a vivência e eficácia da norma, que dependem da superveniência dessa verdadeira condição suspensiva. No segundo caso, o Congresso aprova decreto-lei do Executivo, nos termos do art. 55, § 1º, sendo incabíveis as emendas, a matéria é aprovada, ou rejeitada, em bloco, vale dizer, homologa-se, ou não, o decreto-lei. Há, porém, um traço diverso em relação aos tratados, porque, no silêncio do Legislativo, sua omissão implicará em ser considerado aprovado o texto do decreto-lei" (71).

**Procrastinação:** em casos de projetos de lei onde não ocorre urgência ou prazo determinado, o Poder Legislativo pode não deliberar sobre eles. É uma decisão interna, com base em critério político. Ao fim da Legislatura, pode ocorrer o caso de arquivamento do projeto.

**Promulgação:** é um preceito constitucional que se dirige sucessivamente ao Presidente da República, quando sanciona o projeto convertendo-o em lei; ao Presidente do Senado Federal e ao Vice-Presidente (art. 59, § 5º, CF). É um ato formal e solene declaratório da existência da lei. Não é a mesma coisa da sanção, apesar de poderem coincidir física e cronologicamente.

A lei como ato do Poder Público deve preencher as condições de publicação. A mera notícia, ainda que publicada no órgão oficial, não dispensa publicação integral e exata do mesmo ato, requisito para que produza seus efeitos legais:

"A publicação é o ato pelo qual o texto integral da lei é oficialmente divulgado a fim de que chegue ao conhecimento do público; há de ser integral, isto é, abranger todo o seu corpo, e exata, quer dizer, reproduzi-la tal que é, nos seus próprios termos; para merecer fé, deve revestir-se de autenticidade; pode efetuar-se por qualquer meio hábil, mas é indispensável que provenha de autoridade competente, que tenha a forma característica de ato oficial; a publicação não oficial, seja qual for o veículo ou meio empregado, equivale à falta de publicação: não basta uma publicação qualquer, cumpre que seja feita de modo a merecer inteira fé" (71).

**Elaboração Legislativa Completa:** é possível ao Poder Legislativo elaborar inteiramente a legislação. Ocorre nos casos que lhe compete privativamente expedir ato normativo com força de lei: decreto legislativo. Trata-se de lei não sancionável, assemelha-se ao poder de homologação, exercível em função do decreto-lei e do tratado.

O exame do processo legislativo no direito comparado e no direito brasileiro tem propiciado diversos estudos.

(71) FRONTINI, Paulo Salvador. "Processo Legislativo. Visão Atual da Competência dos Poderes Executivo e Legislativo em Tema de Elaboração Legislativa", *Justitia. Órgão do Ministério Público de São Paulo*, Ano XLI, vol. 105, 2.º Trimestre de 1979, p. 178.

(72) Lei ou Ato do poder público; condições de publicação. *Revista Forense*, Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1923, vol. XL, Fascículos 235 a 240, p. 127; LACERDA, Paulo de. *Manual do Código Civil*, vol. 1.º, Parte 23, 71, 73, 74 e 75. Introdução. Primeira Parte. Jacintho Ribero dos Santos Editor, Rio de Janeiro, 1929, pp.

As Constituições fixam disposições que estabelecem o procedimento adequado à produção dos atos normativos, fixando as fases da elaboração legislativa e as espécies normativas consagradas:

“O processo legislativo só pode ser deflagrado por alguém constitucionalmente revestido da competência, para isso, denominada iniciativa. Esta vem a ser, pois, a aptidão de que gozam alguns para submeter ao Legislativo textos com forma apropriada (divisão em títulos, capítulos, seções, artigos etc.) que deverão merecer apreciação por parte daquele. O mesmo texto, desde que apresentado por quem careça de poder de iniciativa, não poderá ser apreciado pelo Congresso Nacional, sob pena de inconstitucionalidade” (73).

Os Parlamentos têm a função essencial de formular as leis do Estado, da qual participam conjunta e sucessivamente, no sistema bicameral, as duas Câmaras. Mas o poder legiferante nem sempre é exclusivo do Parlamento. No sistema de formulação normativa encontramos: a iniciativa ou proposição; a aprovação por parte de uma das Câmaras; o procedimento normal; o procedimento de urgência; a aprovação pela segunda Câmara e finalmente a promulgação, momento em que a lei torna-se juridicamente eficaz, circunstância que lhe fornece executividade, tornando-se obrigatória.

Em certos sistemas de criação normativa existe o **referendum**:

“Il **referendum** è un istituto di democrazia diretta, per mezzo del quale il popolo, riunito in corpo elettorale, viene chiamato ad approvare o disapprovare una legge od altro atto governativo, oppure ad esprimere il suo parere sulla soluzione di un quesito che interessa lo Stato. La Costituzione contempla il **referendum** in molte dei sue disposizioni” (74).

Nos regimes parlamentares as duas Câmaras não exaurem suas competências na edição de leis. Reúnem ulteriormente o **controle político**, com outros procedimentos:

- interrogação;
- interpelação;
- moções;
- investigação.

O processo legislativo contemporâneo é destacado tendo em vista a posição ocupada pelo Executivo, mesmo nos governos de Gabinete. A teoria clássica, ao destacar o papel do Legislativo, salienta o relevo da iniciativa, da discussão e da votação das leis:

“A necessidade de reformas, tanto na estrutura dos Parlamentos, como no processo de legislar, para que o Legislativo possa

(73) BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. Edição Saraiva, São Paulo, 1980, p. 155; MONACO, Riccardo. CANSACCHI, Giorgio. *La Costituzione Italiana*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1970, 12.ª ed., pp. 72 e ss.

(74) MONACO, Riccardo. CANSACCHI, Giorgio. *La Costituzione Italiana*, ob. cit., p. 84.

desempenhar suas tarefas à altura das exigências do Estado contemporâneo, tem sido universalmente sentida. As próprias Câmaras, numa autocrítica louvável, isso reconheceram e cuidaram de estudar as medidas apropriadas, temendo talvez que a continuarem as coisas como estavam, as mudanças se fizessem contra elas, aniquilando o que restava de sua combatida influência nos negócios públicos" (75).

Compreendido como o processo de elaboração da norma jurídica, dotado de complexidade, reúne uma série de atos coordenados e subsequentes. Várias pesquisas sobre o trabalho parlamentar objetivam colaborar para a reforma de métodos usados pelos Legislativos. Clama-se até contra a morosidade ou a inércia dos Congressos e Parlamentos. Reconhece-se que a tarefa legiferante decorre dos vários encargos políticos que surgem nas democracias. Muitos autores falam em reforma dos métodos parlamentares para aprimorar a técnica de elaboração dos textos legais.

O surgimento de novas figuras normativas provocou sérios debates nas formas de elaboração legislativa. A institucionalização do decreto-lei na Itália e na Alemanha e a aceitação da delegação legislativa promovem amplas discussões:

"Em alguns países, porém, onde a extensão das delegações legislativas tem sido enorme, como é o caso das democracias britânica e norte-americana, a prática constante e ininterrupta do sistema oferece, pelo seu natural aprimoramento através de séculos, dinamizado sobretudo nos últimos anos, exemplo a ser meditado e seguido" (76).

- (75) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*, Edição Saraiva, São Paulo, 1968, p. 110; SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*, Edição Saraiva, São Paulo, 1968; AGUIAR Joaquim Castro. *Processo Legislativo Municipal, Forense*, Rio, 1973; RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*, Edição Saraiva, São Paulo, 1972, 2.ª ed., pp. 146 e ss.; AGUIAR, Joaquim Castro "Processo Legislativo", em DIOGO LORDELLO DE MELLO e outros. *O Papel do Vereador e a Câmara Municipal*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., Rio de Janeiro, 1981, pp. 52 e ss.; MANGABEIRA, João (Relator). *Estudos Constitucionais. Poder Legislativo*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1966.
- (76) PAUPERIO, A. Machado. "Delegação de Poderes". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 14, julho, 1962, p. 77; NOVELLI, Flávio Bauer, "O Congresso e o Processo Legislativo na Emenda n.º 1 à Constituição de 1967", em THEMISTOCLES B. CAVALCANTI e outros. *Estudos sobre a Constituição de 1967 e sua Emenda n.º 1*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977, pp. 85 e ss.; ATALIBA, Geraldo. *O Decreto-Lei na Constituição de 1967*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967; ACCIOLY FILHO, "Quem legisla no mundo moderno". *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 13, n.º 50 (especial), abril/junho, 1976, pp. 43 e ss.; OTTO, Gil. "O poder legiferante do Presidente da República", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 10, n.º 38, abril/junho, 1973, pp. 3 e ss.; WALD, Arnoldo. "Da aplicação do regime de urgência na tramitação dos projetos de lei complementar", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 13, n.º 51, julho/setembro, 1976, pp. 85 e ss.; TOURINHO, Arx da Costa. "A delegação legislativa e sua irrelevância no direito brasileiro atual", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 14, n.º 54, abril/junho de 1977, pp. 55 e ss.

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL, em minucioso estudo sobre a delegação legislativa, assinala que o tema é e será de debates e controvérsias:

“Poderíamos registrar um sem-número de argumentos pró ou contra a delegação legislativa, analisando a questão apenas em nosso País” (77).

Os trabalhos sobre processo legislativo realçam a dificuldade de distinção, de uma maneira rígida, da atividade do Parlamento que se destina à votação das leis e aquela de controle do governo. Número especial da *Revue Française de Science Politique*, dedicado ao estudo sobre “O Parlamento Francês sob Três Presidentes, 1958/1980”, no que diz respeito ao processo legislativo, destaca quatro temas fundamentais:

- a) o Parlamento legislador;
- b) a batalha parlamentar contra o tempo;
- c) o controle da receptibilidade das iniciativas parlamentares;
- d) as comissões especiais e a Assembléia Nacional, 1959-1979.

PIERRE AVRIL, no exame da competência do legislador sob o plano normativo, mostra inquietação à medida que a técnica utilizada pela Constituição de 1958 restringe o domínio da lei às matérias enumeradas no art. 34. O governo beneficia-se de uma cláusula geral de competência para o restante. Reconhece que houve uma inversão do princípio tradicional, através do reconhecimento de um poder normativo de direito comum ao Executivo. A enumeração do art. 34 engloba todas as questões importantes que não podem ser regulamentadas senão através de lei. Considera, também, como constrangedor o art. 40 que salienta: as propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento não serão admitidas quando sua adoção tiver por conseqüência uma redução dos recursos públicos, ou a criação ou aumento dos dispêndios públicos.

Apesar dessa disposição não restringir a competência normativa do Parlamento, reflete no seu direito de iniciativa por implicações de ordem financeira.

O governo assume posição de destaque e preponderância no desenvolvimento do processo legislativo, em decorrência do texto constitucional de 1958.

Pelo art. 48, a Ordem do Dia das Assembléias comportará, por prioridade e na ordem fixada pelo governo, a discussão dos projetos apresentados

(77) RANGEL, Leyla Castello Branco. “Delegação Legislativa”. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, a. 2 n.º 8, out./dez. 1965, p. 217; RUSSOMANO, Rosah. *Dos Poderes Legislativo e Executivo*. Livraria Freitas Bastos S.A., Rio de Janeiro, 1976, p. 139; LEGON, Faustino J. *Tratado de Derecho Político General. II. Estructura y Funciones en la Teoría del Estado*, Editar Soc. Anónima Editores, Buenos Aires, 1961, p. 599; PAUPERIO, A. Machado. *Teoria Geral do Estado* (direito político), Forense, Rio de Janeiro, 1979, 7.ª ed., pp. 247 e ss.; FIGUEIREDO, Paulo de. “Delegação de Poderes”, em *Problemas Políticos da Atualidade*, Senado Federal, Brasília, 1979, pp. 43 e ss.

pelo governo e das propostas de lei aceitas por ele. Uma sessão por semana estará reservada por prioridade às perguntas dos membros do Parlamento e às respostas do governo.

Passa o governo a dispor da totalidade do emprego do tempo nas Assembléias. A interpretação rigorosa da regra é adotada, tende o governo a saturar o **calendário parlamentar**, prioridade que na prática reflete um quase-monopólio.

A organização do trabalho legislativo centraliza-se nos ministérios que preparam os projetos.

O art. 42 fixa que a discussão dos projetos de lei versará, na primeira Assembléia a que forem submetidos, sobre o texto apresentado pelo Governo.

O bicameralismo, também, permite ao governo controlar o processo legislativo:

“Si le gouvernement est incontestablement devenu l'acteur principal du processus législatif, il n'est cependant pas seul. La majorité parlementaire est un partenaire avec lequel il doit plus ou moins compter selon l'état de ses relations avec elle; d'autre part, des influences extérieures infléchissent, quand elles ne la contrarient pas, la mise en forme législative de sa politique” (78).

O tempo tem dimensão essencial na vida parlamentar. A complexidade dos Estados contemporâneos e a intervenção do Poder Público, notadamente na vida econômica, crescem a cada dia, ampliando os trabalhos parlamentares (79).

Certas disposições constitucionais francesas determinam o controle da receptividade das iniciativas parlamentares. Cada Assembléia consagra, por via de disposições regulamentares próprias, prescrições de natureza constitucional e orgânica. O Conselho Constitucional pode conhecer do assunto, pelo sistema do controle de constitucionalidade, com a aplicação do art. 61 da Constituição francesa. As leis orgânicas, antes de sua promulgação, e os regulamentos das assembléias parlamentares, antes de serem postos em vigor, deverão ser submetidos ao Conselho Constitucional, o qual se pronunciará sobre a sua conformidade com a Constituição. Com a mesma finalidade, as leis poderão ser remetidas ao Conselho Constitucional, antes de sua promulgação, pelo Presidente da República, Primeiro-Ministro.

(78) AVRIL, Pierre. “Le Parlement Législateur, en Le Parlement Français sous Trois Présidents. 1958-1980”, *Revue Française de Science Politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, vol. 31 n.º 1, fevereiro, 1981 p. 23; CLESSIS, Catherine. RIALS, Stéphane. WAJSMAN, Patrick. *Exercices Pratiques de Droit Constitutionnel*, Éditions Montchrestien, Paris, 1981, 3.ª ed., pp. 369 e ss.

(79) COUDERC, Michel. “La Bataille Parlementaire contre le Temps en Le Parlement Français sous Trois Présidents”, *ob. cit.*, pp. 85 e ss.

(80) PEZANT, Jean-Louis. “Le Contrôle de la Recevabilité des Initiatives Parlementaires, en Le Parlement Français sous Trois Présidents”, *ob. cit.*, pp. 140 e ss.

Presidente da Assembléa Nacional, Presidente do Senado, ou sessenta Deputados ou sessenta Senadores<sup>(80)</sup>.

Os comentaristas franceses ressaltam as modificações ocorridas no processo legislativo, decorrentes das questões escritas fixadas pelo Regulamento da Assembléa Nacional e o Regulamento do Senado. Ocorre a identidade do processo nas duas Assembléas, onde surge um número impressionante de questões sem debates, sejam escritas ou orais<sup>(81)</sup>.

Após a Constituição de 1958, as Assembléas parlamentares beneficiaram-se de um duplo sistema de Comissões, de acordo com o art. 43: a pedido do governo ou da Assembléa que os tenha submetido, os projetos e propostas de lei serão enviados para **exame** a Comissões especialmente designadas para esse fim. Os projetos e propostas, a respeito dos quais não tenha sido feita esta petição, serão transmitidos a uma das missões permanentes cujo número se limitará a seis em cada Assembléa.

Razões técnicas surgem nas considerações sobre a eficácia e rapidez do trabalho parlamentar. A originalidade dessas Comissões especiais está no objeto de seus trabalhos e nos métodos utilizados para realizá-los<sup>(82)</sup>.

Todos esses mecanismos derrotam a complexidade da elaboração legislativa no Estado contemporâneo. O crescimento do direito legislado, com a variedade de normas de conteúdos os mais diversos, aponta a necessidade de atualização dos sistemas e processos de criação das espécies normativas. Essas circunstâncias propiciam o aparecimento de questões variadas no encaminhamento e nas decisões sobre a formulação do direito. Certos diplomas legais seguem as normas da legislação em geral, mas apontam peculiaridades que versam sobre atos e fatos econômicos, sociais ou mesmo tecnológicos. O próprio Poder de iniciativa aponta soluções diferenciadas, para o atendimento da variedade legislativa contemporânea. É nesse sentido que ROBERTO ROSAS afirma que a função legislativa não é privativa do Poder Legislativo, o Executivo exerce-a nos regulamentos, nos decretos-leis, nas leis delegadas. Nesses critérios convém lembrar a competência do Senado Federal ao colaborar com o Executivo na escolha de autoridades, novas técnicas de relacionamento entre os Poderes do Estado<sup>(83)</sup>.

(81) NGUYEN HUU, Patrick. "L'Évolution des Questions Parlementaires depuis 1958, en Le Parlement Français sous Trois Présidents", ob. cit., pp. 172 e ss.

(82) BONNARD, Maryvonne. "Les Commissions Spéciales à L'Assemblée Nationale, 1958-1979, en Le Parlement Français sous Trois Présidents", ob. cit., pp. 191 e ss.

(83) ROSAS, Roberto. "Poder de iniciativa das leis", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, a. 7, n.º 26, abril/junho, pp. 26 e ss.; ALENCAR, Ana Valdevez A. N. de. "A competência do Senado Federal para colaborar com o Poder Executivo na escolha de autoridades", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 13, n.º 52, out./dez., 1976, pp. 197 e ss.; FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*, Edição Saraiva, São Paulo, 1973, 2.º volume, 3.ª ed., pp. 843 e ss.; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, Fundação Brasileira de Direito Econômico, Série Manuais, n.º 1, Belo Horizonte, 1977, pp. 75 e ss.; CARVALHOSA, Modesto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1968*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1972.



As transformações ocorridas na **Teoria das Normas Constitucionais** tiveram reflexos profundos no sistema de criação das espécies jurídicas, tanto no que diz ao seu conteúdo, quanto aos procedimentos. A normatividade das Constituições do Estado Social gera o aparecimento de muitas normas programáticas que dependiam de formulações legais posteriores para a sua própria exequibilidade. Essa ampliação, por sua vez, conduz a novos estudos sobre o controle das inúmeras espécies normativas, com reflexos no relacionamento entre os órgãos do Estado <sup>(84)</sup>.

Os princípios constitucionais e regulamentares resguardam as condições de validade das deliberações dos órgãos legislativos. Desde o que se refere ao **número legal** ou **quorum** (palavra latina vinda do direito inglês, indica o número de pessoas necessárias para a validade de um certo procedimento).

A Constituição italiana vigente, em seu art. 64, estabelece: cada Câmara adota o próprio Regimento de acordo com a maioria absoluta de seus membros.

As deliberações de cada Câmara e do Parlamento não são válidas se não estiver presente a maioria de seus integrantes, e se não forem adotadas pela maioria dos presentes, salvo se a Constituição prescrever uma maioria especial.

Outra condição de validade está determinada no art. 62 do texto italiano, quando prescreve a contemporaneidade do trabalho parlamentar das duas Câmaras, em homenagem ao princípio bicameral. COSTANTINO MORTATI alia outra condição de validade, consagrada no art. 64. Trata-se da "publicidade" de seus trabalhos <sup>(85)</sup>.

A concepção do Poder Legislativo proposta em algumas Constituições modernas leva certos publicistas a examinarem as restrições que daí decorrem. DUVERGER fala em uma concepção francesa do Poder Legislativo antes de 1958, na qual a lei era definida no direito francês pelo órgão que a elaborava. Era lei todo ato feito pelo Parlamento, de acordo com as formas previstas pelo processo legislativo <sup>(86)</sup>.

A atividade congressional torna-se mais evidente no momento em que ele institui o instrumento legislativo conhecido como lei. Sua elaboração

(84) BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. Forense, Rio de Janeiro, 1980, pp. 183 e ss.; FROTA, Vivaldo. "Poder Legislativo e Tribunal de Contas". **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, n.º 10, pp. 148 e ss.; RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. "Il rinvio presidenziale delle leggi: dopo lo scioglimento delle Camere" **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, Dott. A. Giuffrè, Editore, Milão, Ano XIV, 1964, pp. 3 e ss.; BONAVIDES, Paulo. "O Poder Legislativo no Moderno Estado Social", em **As Tendências Atuais do Direito Público**, Estudos em homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco, Forense, Rio de Janeiro, 1976, pp. 23 e ss.

(85) MORTATI, Costantino. **Istituzioni di Diritto Pubblico**, Tomo Primeiro, CEDAM, Padova, 8.ª edição, 1969, pp. 477 e ss.; **Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana**, direção de PIERO CALAMANDREI e ALESSANDRO LEVI, vol. segundo, obra coletiva, G. Barbera Editore, Firenze, 1950, pp., 30 e ss.

(86) DUVERGER, Maurice. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Presses Universitaires de France, Paris, 1960, 5.ª ed., p. 614; GARCIA-PELAYO, Manuel. **Derecho Constitucional Comparado**, Manuales de la "Revista de Occidente", Madrid, 1951, 2.ª ed., pp. 376 e ss.

torna-se legítima, após ser examinada e aprovada pelos setores envolvidos constitucional e regimentalmente em seu processo de formação.

Os Congressos efetivam medidas políticas públicas, geralmente expressas em termos de lei. A ação legislativa está organizada de maneira que torna possível a ação conjunta. A primeira fase do processo legislativo pode ser examinada além dos limites materiais do Congresso. Muitas medidas legislativas surgem da necessidade do ajustamento de interesses contraditórios que ocorrem além de suas dependências.

A identificação dos autores de **proposições** consideradas pelo Congresso é tema importante. Pode-se classificar, nos dias de hoje, em primeiro lugar, o Presidente que pode assumir a liderança, dramatizando as vantagens ou a urgência das proposições que gostaria que fossem sujeitas à ação legislativa. Tal entendimento reflete na **Ordem do Dia** cujo controle está dispersado dentro do Congresso:

“O controle sobre a Ordem do Dia legislativo está amplamente dispersado dentro do Congresso. O produto final resulta do impacto de muitas forças que operam nas diversas fases do processo. Em todas as sessões, as manobras visando ocupar uma boa posição são consideráveis, havendo disputa sobre quais os assuntos que serão considerados, por quem e quando serão considerados. Não existe um plano básico para uma sessão, nenhuma Ordem do Dia que mereça a aprovação geral, se bem que, como já foi mencionado, certos itens — como o orçamento — serão considerados como fato lógico.

Os líderes políticos exercem um controle limitado sobre a Ordem do Dia; eles podem negociar, sugerir, requerer e coordenar, mas não podem comandar. Eles podem discutir o problema legislativo com o Presidente da República, com o presidente da Comissão ou com as Comissões partidárias, mas eles não têm nenhuma autoridade para tomar decisões independentes a respeito da natureza da Ordem do Dia. Os líderes legislativos podem planejar diariamente a Ordem do Dia das sessões, e, deixando uma certa margem para os acontecimentos imprevisíveis, podem planejá-la até mesmo mensalmente”<sup>(87)</sup>.

O sistema congressional caracteriza-se pela variedade de canais utilizados na apresentação de proposições. Em seguida, em uma segunda fase, identificam-se as partes principais da proposta: o exame do seu **conteúdo** e o **controle** da ação, visando possibilitar a tomada de uma decisão final. A deliberação legislativa conduz a operacionalização do processo. Procura efetivar funções conjuntas de explicar e persuadir. Após as indicações constitucionais, a deliberação a ser estilizada, dentro das limitações de normas regimentais, procura chegar a conclusões definidas que se materializam no texto legislado:

“Um dos primordiais objetivos da adoção de um conjunto de regras é determinar a ordem pela qual as diversas matérias

(87) YOUNG, Roland. *O Congresso Americano*, Forense, Rio de Janeiro, 1966, trad. de REGINA ZINGONI, pp. 119 e 120.

apresentadas ao corpo legislativo devem ser examinadas. Estabelecem-se prioridades em favor de certos assuntos sobre outros. Fixam-se certas épocas para determinadas tarefas, mesmo a questão de precedência das diferentes espécies de moções é ali tratada. Dentre as mais importantes prioridades se destaca a relativa à pauta dos trabalhos das sessões diárias”<sup>(88)</sup>.

A elaboração da lei formal atravessa um procedimento complexo que se articula em várias fases ou **subprocedimentos**, que seguem uma ordem lógica e cronológica: fase de iniciativa; fase preparatória; fase de deliberação do projeto instituído; procedimento na Assembléia; procedimento especial em Comissões e procedimento misto; fase de controle; fase de comunicação<sup>(89)</sup>.

No levantamento dos principais aspectos de funcionamento dos Parla-mentos, já eram tema clássico a posição e as atribuições da **Mesa**:

“O Presidente é o órgão da Câmara quando ela houver de se enunciar coletivamente, o regulador dos seus trabalhos e o fiscal de sua ordem. Incumbe-lhe: presidir às sessões da Câmara; abrir e encerrar as sessões às horas competentes, nelas manter a ordem e fazer observar a Constituição, as leis da República e o Regimento; fazer ler as atas pelo 2º-Secretário, submetê-las às discussões e ao voto da Câmara e assiná-las, depois de aprovadas; fazer ler o expediente pelo 1º-Secretário; dar posse aos Deputados reconhecidos; conceder a palavra aos Deputados, na ordem da inscrição, aos que a solicitarem verbalmente, nos termos do Regimento, e negá-la aos que a pedirem sem direito; convidar o orador a declarar, previamente, se vai falar a favor, ou contra, a matéria em discussão; interromper o orador, quando se desviar da questão, quando falar contra o vencido, quando faltar à consideração à Câmara, ao Senado, ou a alguns dos seus membros, e, em geral, aos representantes do Poder Público, advertindo-o, chamando-o à ordem e retirando-lhe a palavra, se não for obedecido; chamar a atenção do orador ao terminar a Hora do Expediente e da Ordem do Dia, ou ao se esgotar o tempo a que tem direito de ocupar a tribuna; anunciar a Ordem do Dia e o número de Deputados presentes; submeter à discussão e à votação a matéria a isso destinada; estabelecer o ponto da questão sobre que devam ser feitas as votações; anunciar o resultado das votações; conceder a palavra para explicação pessoal, sem prejuízo da Ordem do Dia; comunicar à Câmara o recebimento de mensagens e outras correspondências do governo e fazê-las ler pelo 1º-Secretário; nomear, por autorização da Câmara, Comissões especiais, mistas e externas; designar

(88) WALKER, Harvey. *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1954, Instituto de Direito Público e Ciência Política, p. 41; LANGROD, Georges. *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1954, Instituto de Direito Público e Ciência Política.

(89) MORTATI, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo II, ob. cit., pp. 678 e ss.

substitutos para os membros das Comissões, em suas vagas, ou em seus impedimentos, excetuada a Comissão de Polícia; promover a publicação dos debates e de todos os trabalhos e atos da Câmara; não permitir a publicação de expressões e conceitos vedados pelo Regimento; organizar e designar a Ordem do Dia seguinte; informar à Câmara sobre qualquer ponto de ordem ou de prática parlamentar; suspender a sessão, deixando a cadeira da presidência quando não puder manter a ordem, ou as circunstâncias o exigirem; levantar a sessão; assinar todas as resoluções da Câmara; assinar a correspondência com o Presidente da República e com as assembleias estrangeiras; convocar sessões extraordinárias; presidir às reuniões da Comissão de Polícia, tomar parte nas suas discussões e deliberações, com direito a voto e assinar os respectivos pareceres; substituir o Presidente do Congresso Nacional, nos termos do Regimento Comum; substituir, nos termos da Constituição, o Presidente da República; resolver todas as questões de ordem que ocorrerem durante as sessões" (90).

Apesar de o procedimento constituir um tema bastante técnico, torna-se necessário conhecê-lo para a compreensão dos métodos de trabalho dos Parlamentos: JOSEF REDLICH, em tratado sobre a história do procedimento parlamentar britânico (*The Procedure of the House of Commons*, 1908; E. PORRITT, *The Unreformed House of Commons; Parliamentary Representation Before 1832*, 1990, 3ª ed.; ROBERT LUCE, *Legislative Procedure*, 1922; W. I. JENNINGS, *Parliament*, 1940).

Os estudos em torno da evolução dos procedimentos legislativos revelam as diversas tendências e fases dos regimes políticos.

Os legisladores constituintes tendem a consignar nas Constituições os preceitos essenciais do procedimento inerente à elaboração dos atos normativos, com a definição da competência e participação do Congresso e do Executivo. Definem a sucessão ordenada dos trâmites da elaboração dos atos legislativos pelos órgãos colegiados constitucionalmente competentes para legislar, consagrando as formalidades complementares. Este procedimento segue a tramitação prevista em lei e nos regimentos.

A organização, garantia e funcionamento das Câmaras, as competências privativas de cada um destes órgãos constituem, também, aspectos ligados ao conjunto de atos realizados pelos legislativos com o objetivo de formação das leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções, decretos legislativos e outras espécies normativas. Ao examinar os atos do processo legislativo, acentua JOSÉ AFONSO DA SILVA:

"O processo legislativo é um conjunto de atos pré-ordenados visando à criação de normas de direito. Esses atos são: a) iniciativa

---

(90) LEAL, Aurelino. *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*. Parte Primeira. *Da Organização Federal do Poder Legislativo* (arts. 1 a 40). F. Brigulet & Cia. Editores, Rio de Janeiro, 1925. pp. 206 e 267.

legislativa; b) emendas; c) votação; d) sanção ou veto; e) promulgação e publicação" (81).

Nos diversos aspectos da atuação parlamentar que se efetiva por pronunciamentos e mecanismos previstos pelo processo legislativo, a regularidade do trabalho das Câmaras pode ser afetada por comportamentos individuais ou de grupos dos parlamentares. Organizam-se para impedir a aprovação de determinada lei, por via da **obstrução**.

Esse termo vem diretamente do inglês **obstruction** e indiretamente do latino **obstruere**. Na linguagem da Câmara dos Comuns surge em 1877. Corresponde substancialmente ao **Filibustering** norte-americano que data de 1841. No direito italiano, antes da vigência da atual Constituição, a **obstrução** mais ou menos intensa amplia-se nos anos de 1899, 1900 e 1914. A doutrina parece interessar-se pelo tema com: O. NIGRÒ (*L'Ostruzionismo Parlamentare ed i Possibili Rimedi*, Torino 1918); A. FERRACCIN, (*L'Ostruzionismo Parlam. davanti al Dir. ed alla Politica Costituzionale*, em Filangieri, 1901).

A obstrução pode distinguir-se em "física" e "técnica". A física caracteriza-se pela interrupção contínua do orador, com predisposição para provocação de incidentes por interrupções, senão por atos de violência. Pode ocorrer a ilegitimidade dessa espécie de obstrução, que se pode configurar em criminosa. Na Itália a obstrução física pode assumir a configuração do crime previsto no art. 289 do Código Penal, configurado pelo impedimento ou turbação do exercício da função parlamentar.

A **obstrução técnica** tem algo de comum com a física. Utiliza a mais estrita legalidade formal, com emprego das normas regulamentares (82).

O ato normativo desenvolve-se dentro de toda essa conjuntura, que pode afetar aspectos de sua formulação. Esses mecanismos convivem com a sua necessária sistematização, através dos vários momentos e degraus de sua positivação:

"Tal sistemática há de partir do ato normativo inicial que, pondo-se de parte o pressuposto lógico-transcendental, funda a

(81) FRIEDRICH, Carl J. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática (En Europa y América)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946, trad. de VICENTE HERRERO, pp. 406 e ss.; CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume II. *Direito Constitucional Brasileiro*, Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 275 e ss.; CROSA, Emilio. *Diritto Costituzionale*. Unione Tipografico-Editrice Torinese. Torino, 1955, 4.ª ed., pp. 278 e ss.; RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. *Diritto Costituzionale (Lo Stato Democratico Moderno)*, vol. I. *La Struttura ed il Funzionamento dello Stato Democratico Moderno. Il Potere Legislativo. Il Potere Executivo*, Casa Editrice Dott. Engenio Jovene, Napoli, 1949, pp. 412 e ss.; BLUNTSCHLI, M. *Le Droit Public Général*, Librairie Guillaumin et Cie., Paris, 1885, 2.ª ed., pp. 88 e ss.; CAMPOS, German J. Bidart. *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1981, 9.ª ed., pp. 609 e ss.; PERGOLESI, Ferruccio. *Diritto Costituzionale*. Volume. Primeiro. CEDAM, Padova, 1968, 15.ª ed., pp. 433 e ss.; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, vol. I, Da Organização Nacional. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1976, pp. 98 e ss.

(82) PERGOLESI, Ferruccio. *Diritto Costituzionale*. Primeiro volume. CEDAM, Padova, 1962, 15.ª ed., pp. 564 e ss.

ordem jurídica. Esse ato é a Constituição e nele se marcam todos os canais pelos quais se desdobram as normas jurídicas.

Desse ato inicial, portanto, deriva toda a ordem jurídica. Todavia, de imediato, dele decorrem atos que, embora em nível inferior quanto à origem, já que estabelecidos por poder instituído por esse ato inicial, têm eficácia igual à do ato inicial, por expressa determinação deste.

Tais atos são os que substituem as normas do ato inicial por outras, pela forma prescrita e dentro dos limites fixados pelo ato inicial. São os atos de emenda. Tais atos, portanto, quanto à origem são de segundo grau, mas, no que concerne à eficácia, não são inferiores ao ato inicial. Ou seja, suas normas podem derrogar ou revogar as normas editadas pelo Poder Constituinte originário, as normas da Constituição.

Do ato inicial, todavia, derivam outros, que podem ser ditos **primários**, porque são os que, em sua eficácia, constituem o primeiro nível dos atos derivados da Constituição. Caracterizam-se por serem atos somente dependentes da Constituição, fundados diretamente nela.

É preciso notar, porém, que os atos primários podem ser gerais ou individuais. Gerais são, evidentemente, os que editam normas gerais. A estes que, com mais propriedade, se há de reservar a denominação de **atos legislativos**. Ao lado de tais atos gerais, outros têm caráter particular ou individual, eis que dispõem para caso ou situação determinada. Neste rol é que se enquadram os **decretos legislativos e as resoluções**.

Num segundo nível estão os atos que podem ser ditos **secundários**. São os que derivam imediatamente dos atos primários e apenas mediamente de ato inicial, a Constituição. Sua validade é condicionada ao respeito dos atos primários, tanto quanto a estes está na dependência da observância das normas iniciais<sup>(93)</sup>.

Ao examinar a significação constitucional de "processo legislativo", conclui MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO que ela abrange os momentos de produção normativa, até o nível primário, inclusive.

SARA RAMOS DE FIGUEIRÊDO vem-se dedicando, entre os seus diversos estudos, ao exame dos aspectos fundamentais do processo legislativo no Brasil, com análises sobre os seus mecanismos constitucionais.

Esses trabalhos mostram as disposições do texto constitucional aplicáveis à matéria, com indicações práticas sobre o assunto:

"Para complementar-se o estudo, são registradas questões de ordem suscitadas, decisões da Presidência, pareceres das Comissões Técnicas e pronunciamentos de parlamentares em relação ao

(93) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira (Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-69, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais até a de n.º 22, de 29-6-82)*, Editora Saraiva, São Paulo, 1983, 3.ª ed., p. 259.

ato legislativo analisado, tendo em vista as normas constitucionais e regimentais pertinentes” (94).

A sistematização que SARA RAMOS DE FIGUEIRÊDO realiza sobre o processo legislativo é essencial para as indagações em torno dos atos parlamentares. Conforme destaca,

“o objetivo do trabalho é a análise de cada um desses atos, previstos no artigo supra em ordem hierárquica, com base em disposições constitucionais e em regras contidas no Regimento Comum do Congresso Nacional, no Regimento do Senado Federal e no da Câmara dos Deputados.

Estes Regimentos, que constituem as leis *interna corporis* do Parlamento, são elaborados de acordo com os arts. 29 e 30 do texto constitucional vigente” (95).

Com detida análise de todas as características do processo legislativo e de suas formas procedimentais, faz considerações de ordem geral acerca da iniciativa das leis desde a apresentação do projeto, como da **instrução, discussão e votação** das proposições na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Ao tratar da iniciativa, emendas, instrução, discussão e votação, urgência, projetos enviados com tramitação por prazo determinado, emendas à Constituição, destaque, leis complementares à Constituição, leis ordinárias, sanção, promulgação e veto, leis delegadas, decretos-leis, decretos legislativos, resoluções, competência privativa do Senado Federal, requerimentos (vários tipos de requerimentos previstos no Regimento do Senado Federal), criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, impedimento de parlamentar, nova designação do número de ordem das Legislaturas, a autora fornece os dados essenciais para as questões atinentes à teoria geral dos atos parlamentares, com incursões doutrinárias e detida análise das normas constitucionais e regimentais.

O Regimento Interno é o conjunto de normas que as Casas legislativas adotam para regular o seu funcionamento. O Senado e a Câmara têm, pela Constituição, competência para formular os seus respectivos regimentos. O Regimento Interno compreende a determinação das regras com as quais as Câmaras realizam as suas funções. Para DUGUIT consiste no conjunto de disposições que determinam, de modo geral, a **ordem e método** dos trabalhos de cada Câmara. Mostra DUGUIT que assuntos que poderiam encontrar lugar em leis constitucionais são tratados nos regimentos. O Regimento não é uma lei, para muitos doutrinadores. Entretanto, é uma espécie de lei interna de cada assembleia. Os regulamentos das assembleias políticas contêm disposições fundamentais. A importância é positivamente a de uma lei. RUI BARBOSA escreveu:

“Não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de

(94) FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. *Processo Legislativo*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 1982, 3.ª ed., p. 5; *idem*, *Processo Legislativo, Aspectos Fundamentais*, 1975.

(95) FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. *Processo Legislativo*, 3.ª ed., ob. cit., p. 9.

ato legislativo. As instituições que debaixo destas duas formas se consagram apresentam em comum o caráter de império e inviolabilidade e 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 operar; porque a lei é o regimento da Nação decretada pelo seu corpo de legisladores, e o regimento, a lei de cada um dos ramos da Legislatura por ele mesmo ditado" (Protesto lido na sessão do Senado de 28 de outubro de 1912).

AURELINO LEAL, em detida análise do Regimento, expõe:

"Do seu caráter especialíssimo, resulta que o Regimento de uma Câmara não pode conter disposição nenhuma tendente a regular situações externas, de cousas ou pessoas. Rege-as, entretanto, no seu desdobramento. Isto é, para que uma relação possa ser regulada pelo Regimento, é necessário que seja atributiva da Câmara de que se trata. Neste caso, a força do Regimento segue-a exteriormente com todo o poder jurídico, estando de acordo com a Constituição.

O Regimento de uma Câmara compreende: 1º) regras relativas à composição da Câmara (sessões preparatórias, nomeação ou eleição de Comissões de Poderes, modo do seu funcionamento, processo de reconhecimento); 2º) regras sobre eleição da sua Mesa e atribuições dos membros desta; 3º) regras sobre eleição e funcionamento de Comissões permanentes, mistas, especiais etc.; 4º) regras sobre **quorum**, Ordem do Dia, sessões diárias, públicas e secretas, expediente, apresentação de projetos etc.; 5º) regras sobre discussão, votação, adiamento de assuntos sujeitos ao exame da Câmara; 6º) regras sobre a disciplina dos membros da Câmara; 7º) regras sobre a polícia interna; 8º) regras gerais sobre a sua Secretaria, no tocante ao número de empregados, nomeação e demissão. Ao par destas regras, o Regimento deve consagrar princípios referentes às atribuições privativas de cada uma das Câmaras. Por exemplo: iniciativa de certos projetos e acusações do Presidente da República pela Câmara dos Deputados; o seu julgamento pelo Senado, o modo deste aprovar certas nomeações feitas pelo Presidente etc.

"Além disto, há um Regimento Comum às duas Câmaras, onde se compendiam os dispositivos reguladores da abertura e encerramento do Congresso, posse do Presidente e Vice-Presidente da República, apuração da eleição dessas autoridades. Quando as duas Casas se reúnem, os trabalhos e atribuições, bem como a polícia interna, são regulados pelo Regimento do Senado.

O poder de uma Câmara de votar o seu Regimento envolve o seu dever de obedecê-lo. "Ela não pode praticar um ato contrário ao Regimento, como não pode praticar um ato contrário à lei" (DUGUIT, *Traité*, vol. II, p. 316).



A própria reforma do Regimento é cercada de cautelas interessantes. Na Câmara, ele só poderá ser modificado mediante projeto de resolução" (96).

Apesar da distância que nos separa da exposição acima destacada, percebe-se a importância do Regimento, mesmo no processo legislativo clássico.

As Constituições contemporâneas conservam a importância dada ao Regimento. O texto vigente na Itália, em seu art. 64, proclama: "Cada Câmara adota o próprio Regimento, de acordo com a maioria absoluta de seus membros" (97).

As normas constitucionais e as regimentais determinam, assim, a sistemática da elaboração legislativa, estabelecendo procedimentos diversos quando se trata de projetos declarados como de urgência. Essas manifestações revelam a importância do processo de criação da lei, com as várias formas consagradas, devido às espécies normativas (98).

A estrutura interna e o funcionamento das Câmaras constituem matéria essencial do direito constitucional, com amplas vinculações ao direito parlamentar. Entende, após esta afirmativa, ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE que como premissa para o estudo dessas questões torna-se necessária a análise da natureza dos regulamentos parlamentares, concebidos como autênticas prerrogativas das Câmaras, tendentes a assegurar a independência delas frente ao Executivo, a eficácia do trabalho parlamentar e o direito das minorias (99).

Esse publicista espanhol entende que os regulamentos constituem um ato de poder autonormativo das mesmas, através de um conjunto de disposições que determinam a ordem e o método de trabalho das Câmaras.

Os regulamentos parlamentares ordenam, de maneira eficaz, a vida parlamentar, recolhendo as principais práticas constitucionais e as normas complementares ditadas pela Presidência de cada uma das Câmaras. Devem espelhar uma melhor agilização do trabalho parlamentar, evitando-se proce-

(96) LEAL, Aurelino. *Theoria e Prática...*, ob. cit., pp. 273 e 274; DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. IV. L'Organisation Politique de la France, E. de Boccard, Successeur, Paris, 1924, pp. 270 e ss.

(97) BARILE, Paolo. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1972 pp. 150 e ss.; D'EUFEMIA, Giuseppe. *Elementi di Diritto Costituzionale*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Nápoles, 1952, 3.ª ed., pp. 149 e ss.; WIGNY, Pierre. *Droit Constitutionnel. Principes de Droit Positif*, Tomo Segundo, Établissements Émile Bruylant, Bruxelas, 1952, pp. 465 e ss.; ATALIBA, Geraldo. *Lei Complementar na Constituição*, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1971.

(98) TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982, pp. 149 e ss.; PETRIELLA, Dionisio. *La Constitución de la República Italiana*, Asociación Dante Alighieri, Buenos Aires, 1957, pp. 124 e ss.; LIONS, Monique. *El Poder Legislativo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974; MORRISON, Herbert. *Government and Parliament. A Survey from the Inside*, Oxford University Press, Londres, 1954, pp. 147 e ss.

(99) CONDE, Enrique Alvares. *El Régimen Político Español*, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 143 e ss.

dimentos longos e repetitivos que retardam o funcionamento de um Parlamento moderno. Como mecanismo de ação institucional do órgão legislativo tem grande significado <sup>(100)</sup>.

Na Espanha, com o processo de democratização, os estudos sobre elaboração legislativa vêm tendo grande relevo. Essa experiência deve ser examinada, com interesse, pelos estudiosos brasileiros. O florescimento da publicística espanhola poderá trazer grande contribuição para as reflexões institucionais que devem ocorrer no Brasil.

A participação do corpo eleitoral, por via das iniciativas popular e regional, no procedimento de elaboração das leis formais, tem estabelecido diversos problemas teóricos e práticos. Esse tema merece destaque, tendo em vista a predominância, em nossos dias, da **Iniciativa legislativa do governo** que nem sempre atende as aspirações da sociedade <sup>(101)</sup>.

A preeminência governamental na fase de iniciativa, ampliada pelo exercício do "poder regulamentar", através do desenvolvimento e concretização das leis, reforça o Executivo. A existência do poder regulamentar governamental leva à necessidade de reforçar o controle parlamentar sobre a ação do governo.

O controle sobre o decreto-lei e as disposições legislativas provisórias ditadas pelo governo geram questões referentes ao controle parlamentar. As preocupações em torno dos modos de produção do direito, o sistema das fontes normativas levam às questões das respectivas competências <sup>(102)</sup>.

(100) CONDE, Enrique Álvarez. *El Régimen Político Español*, ob. cit. p. 144; ALZAGA, O. "Contribución al estudio del Derecho Parlamentario", *Revista de Derecho Público*, n.º 62, pp. 19 e ss.; SERRANO, N. Perez. "Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 105, pp. 99 e ss.; MORODO, R. "El Principio de Autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central*, n.º 7; CARNICERO, C. J. Fernández. "Los Reglamentos Parlamentarios y el ordenamiento jurídico", *Revista de Derecho Político*, n.º 9; SERRANO, M. R. Ripollés. "Notas sobre el Proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 24; PUNSET, R. "Los Reglamentos de las Cortes Generales", *Revista de Derecho Público*, n.º 87; GARRIDO, Diego Lopez. "La Posición de las Ponencias en el Procedimiento Legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura). Los condicionamientos técnicos y políticos", *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 17, Primavera, 1983, pp. 225 e ss.; GONZALEZ, Claro-José Fernández-Carnicero, "Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico", *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 9, Primavera, 1981, pp. 163 e ss.

(101) PUNSET, Ramón. "La Iniciativa Legislativa en el Ordenamiento Español", *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 14, Verão, 1982, pp. 57 e ss.; MERCHAN, José F. Merino. "Enmienda a la Totalidad a una Proposición de Ley. Necesidad de una reforma en los Reglamentos de las Cámaras Legislativas", *Revista del Departamento de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 7, outubro, 1980, pp. 167 e ss.

(102) CAMPO, Javier Jimenez. "Las Diputaciones Permanentes y el Control sobre el Decreto-ley", *Revista de Derecho Público*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 15, outono, 1982, pp. 35 e ss.; *Idem*, "El Control Jurisdiccional y Parlamentario de los Decretos Legislativos", *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 10, Verão, 1981, pp. 79 e ss.; MIRANDA, Jorge. *Decreto*, Coimbra, 1974.

O dinamismo da vida contemporânea tem refletido nas maneiras de atuação dos corpos legislativos, também, no que diz respeito ao surgimento dos grupos parlamentares e a sua força de atuação <sup>(103)</sup>.

ARTHUR DE CASTILHO NETO destaca as principais figuras criadas nos **Regimentos** dos órgãos legislativos brasileiros quando enumera:

a) Dos órgãos da Câmara. Das Comissões: **Permanentes e Temporárias** (Especiais, de Inquérito, Externas e Mistas);

b) Proposição: toda matéria sujeita à deliberação da Câmara. Poderão consistir em **projetos, emendas, indicações, requerimentos e pareceres**;

c) Iniciativa dos projetos, de acordo com a Constituição e o Regimento: de Deputado; de Comissão ou de Mesa; do Senado; do Presidente da República; dos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional. Os projetos são de duas espécies: de lei e de resolução;

d) Indicações: é a proposição em que o Deputado sugere a manifestação de uma ou mais Comissões, acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara;

e) Deliberações. Da tramitação das proposições: todo e qualquer projeto, recebido pela Mesa, numerado e publicado, será distribuído pela Presidência às Comissões competentes. As proposições quanto à natureza de sua tramitação podem ser: urgentes, com prioridade ou de tramitação ordinária;

f) Da discussão: é a fase dos trabalhos destinados ao debate em plenário. Do aparte. Dos prazos;

g) Votação: completa o turno regimental da discussão. Processos de votação: simbólico, nominal e de escrutínio secreto;

h) Redação final: ultimada a fase de votação em discussão única, ou em segunda discussão, será o projeto, com as respectivas emendas, se houver, enviado à Comissão de Redação para a redação final, na conformidade do vencedor, com a apresentação, se necessário, de emendas de redação;

i) Da Preferência: é a primazia na discussão ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras;

j) Urgência: dispensa de exigências regimentais;

k) Prioridade: dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão ordinária seguinte, logo após ou em regime de urgência;

l) Prejudicialidade: de discussão, de votação, a emenda ou o requerimento;

m) Projetos sujeitos a disposições especiais: os projetos de iniciativa do Presidente da República que devem ser apreciados em caráter definitivo no prazo de quarenta e cinco dias, contados do seu recebimento, serão submetidos a discussão única;

(103) NAVARRO, Manuel Alba. "La Creación de Grupos Parlamentarios durante la Legislatura", *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 14, Verão, 1982, pp. 79 e ss.

n) **Projetos de Código:** recebido o projeto de código ou apresentado à Mesa, o Presidente comunicará o fato ao Plenário e determinará a sua inclusão na Ordem do Dia seguinte, publicado e distribuído em avulsos para apresentação de emendas pelo prazo de trinta sessões consecutivas;

o) **Proposta de Emenda à Constituição:** considerar-se-á proposta de emenda à Constituição se for apresentada pela terça parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados e pela terça parte dos membros do Senado Federal, desde que não se esteja na vigência de estado de sítio e não proponha a abolição da Federação ou da República.

O Regimento Interno do Senado Federal estabelece, também, importantes regras para o funcionamento deste órgão <sup>(104)</sup>.

Tendo em vista a variedade e amplitude das funções do Poder Legislativo, surgem ensaios para a classificação das mesmas:

a) **Função típica:** elaboração legislativa (compreende emendas constitucionais, leis complementares à Constituição, leis ordinárias, leis delegadas, decretos-leis, decretos legislativos e resoluções).

b) **Funções atípicas:**

b.1) **de índole executiva:**

administrativa,

fiscalizadoras;

b.2) **de índole jurisdicional.**

A formação das espécies normativas resulta de um ato complexo que decorre das diversas manifestações de atuação do Executivo. Seu processo de elaboração deve expressar-se de acordo com as exigências constitucionais e regimentais, sendo que o descumprimento das normas consubstanciadas na Constituição e em seus Regimentos Internos gera a invalidade formal dos atos normativos.

A Constituição lança as linhas básicas de atuação do Poder Legislativo. Por meio do Regimento Interno ocorre o auto-regramento de conduta desses órgãos, no que diz respeito à formação das leis.

Os Regimentos Internos, por via do auto-regramento da vontade, no sistema de elaboração das leis no Estado democrático, estabelecem que ela deve ser rigidamente regulada. Decorre desse entendimento que a exata observância das normas rituais de formação do procedimento normativo constitui pressuposto indeclinável de validade dos atos legislativos.

Conforme ficou anteriormente demonstrado, o procedimento legislativo está subordinado a esquemas rigidamente previstos e disciplinados na Constituição e nos Regimentos Internos. Os princípios que regem a iniciativa legislativa, as regras de competência regimental, a participação das

(104) CASTILHO NETO, Arthur de. (Curso O Poder Legislativo) O Processo Legislativo, n.º 5, Fundação Petrônio Portella. Fundação Milton Campos, Brasília, 1981, pp. 93 e ss.; Do Processo Legislativo, Ciclo de Conferências sobre prática legislativa (14 de abril a 28 de maio de 1971), Câmara dos Deputados. Diretoria Legislativa. Centro de Documentação e Informação. Divisão de Publicações, Brasília, 1972.

Comissões ou a utilização inadequada das formas inerentes às manifestações do Poder Legislativo são essenciais à validade do processo de elaboração legislativa.

É nesse sentido que os Regimentos Internos, no que dizem respeito ao processo de elaboração legislativa, se constituem de normas processuais que complementam, necessariamente, as leis constitucionais.

Ficou esclarecido antes, que a formação das leis é um ato complexo, constituído de momentos autônomos, cuja sucessão coordenada compõe o procedimento legislativo, indicador do nascimento da norma jurídica.

A produção normativa obedece a procedimentos rigidamente necessários, vinculados ao número e ao momento de fases sucessivas. A norma que destaca a competência ao órgão para a prática privativa de certos atos, manifesta-se através de duplo comando jurídico. Defere a certo ente e somente a ele o desempenho de atribuição e como consequência proíbe a outrem não contemplado qualquer ação equivalente.

A promulgação de uma lei, com ausência de veto governamental, mesmo tornando o ato legislativo em materialmente perfeito, não o torna válido e eficaz, se os trâmites estipulados pela Constituição não forem observados.

Em trabalho que revela a preocupação com a sistemática dos regulamentos, MEUCCIO RUINI seleciona as normas internas das duas Câmaras na Itália, França, Alemanha Ocidental, Grã-Bretanha e Estados Unidos da América. Ressalta as dificuldades do teste, devido a diferença de processos e de terminologia. Reconhece, entretanto, que, devido a natureza das regras consagradas, nos diversos Estados mencionados o ofício é importante <sup>(105)</sup>.

As normas processuais são pressupostos da garantia constitucional na sistemática de formação e criação do direito. Um ato legislativo é inconstitucional quando surge em desacordo com as normas constitucionais e regimentais que lhe dariam forma e essência.

A formação dos atos legislativos opera-se por meio dos procedimentos, adequados e sucessivos, que têm como finalidade a edição de ato normativo <sup>(106)</sup>.

### 3. Controle Jurisdicional dos Atos Parlamentares

Os atos de instauração do procedimento legislativo, os atos de deliberação e os atos de integração da eficácia das espécies normativas, fases obrigatórias e consecutivas, não podem sofrer qualquer omissão de forma ou de conteúdo.

(105) RUINI, Meuccio. I Regolamenti Parlamentari. I Quaderni della Costituzione. I.<sup>a</sup> Serie. Italia-Francia-Germania Occidentale. Gran Bretagna. Stati Uniti d'America, Dott. A. Giuffrè-Editore, Milano, 1953.

(106) MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, Tomo III, p. 130; MARQUES, Frederico. Lei, Promulgação, Veto, Aumento de Vencimentos, Usurpação de Inicitiva, Constitucionalidade, Revista Forense, Rio de Janeiro, Fascículos 718, 719, 720, vol. 202, abril/mayo/junho, 1963, pp. 181 e ss.; TÁCITO, Cato. Lei, Inicitiva do Poder Executivo, Sanção, Revista Forense, Fascículos 718, 719, 720, abril/mayo/junho, vol. 202, 1963, pp. 51 e ss

O cumprimento das determinações constitucionais e regimentais impõe-se ser notado, com precisão, em todas as etapas de elaboração normativa. O afastamento desses pressupostos acarreta, inclusive, o controle jurisdicional.

Nem todos admitem esse controle. Escapa conforme esta compreensão à competência do Judiciário para apontar os defeitos da lei. Por serem atos *interna corporis* dizem respeito ao peculiar interesse do Legislativo.

As regras atinentes aos atos parlamentares, e, em especial, aos atos legislativos, vêm recebendo diversos tratamentos, por parte dos juristas brasileiros. Convém lembrar GERALDO ATALIBA em trabalho que focaliza conceitos essenciais sobre as Mesas do Legislativo, assunto que deve ser lembrado quando se fala na possibilidade do controle jurisdicional de suas manifestações.

Realça que o intérprete deve se inspirar nos princípios capitais do sistema, dando destaque aos de natureza constitucional:

“É de se recordar que o princípio republicano é fundamental e basilar ao sistema. O princípio republicano é, portanto, matriz que oferecerá necessariamente diretrizes para a interpretação e determinação exata e correta do alcance e do sentido de outros princípios constitucionais e, com mais razão, das simples normas constitucionais (atento o aplicador às distinções fecundas tão bem expostas por T. M. TERAN).

Alguns princípios constitucionais foram postos tradicionalmente pelos nossos sucessivos legisladores constituintes como fundamentais a todo o sistema e, por isso, em posição de eminência relativamente a outros.

“Deles os mais importantes são os da Federação e da República. Por isso, exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se devem interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menos calor ou detrimento para a força, eficácia e extensão dos primeiros” (107).

CELSO RIBEIRO BASTOS suscita interessantes problemas acerca de aspectos formais de espécie legislativa. Coloca em destaque questões de ordem formal, com levantamento de tema como o de **decorso de prazo**, quando conclui:

“Ainda assim preferimos pensar que a Lei Complementar nº 318 é inconstitucional por ter sido aprovada por decorso de prazo” (108).

Os processos de elaboração legislativa, em suas relações constitucionais e regimentais, podem suscitar múltiplas questões vinculadas à inconstitucionalidade ou não de seus procedimentos.

(107) ATALIBA, Geraldo. “Tribunais. Regras sobre Reeleição de Mesas do Legislativo”, *O Estado de S. Paulo*, 9 de novembro de 1980, p. 63; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “Câmara — Mesa. Duração do Mandato, Município Paulista. Aspectos Jurídicos, Centro de Estudos, São Paulo, n.º 20, jan./mar., 1981, 27-29.

(108) BASTOS, Celso Ribeiro. “Tribunais: As Leis Complementares Estaduais”. *O Estado de S. Paulo*, 17 de julho de 1983, p. 51.

A doutrina e a jurisprudência têm examinado o controle jurisdicional sobre as formas de elaboração normativa. O processo de confecção das normas tem particularidades de ordem constitucional e regimental, acessíveis ao controle judicial, com o objetivo de garantir a legalidade de sua tramitação, sem infringência à Constituição, às leis ou ao Regimento. O Judiciário pode anular decisão ilegal do Legislativo, para que este atue dentro das formas legais previstas <sup>(109)</sup>.

A fiel observância de preceitos na formação das normas é reconhecida através da jurisprudência. Chega-se a concluir que os atos de elaboração legislativa são mais importantes do que a própria lei. O vício de elaboração deve ser evitado. O Regimento Interno aceito pelo direito constitucional, mesmo como lei das corporações legislativas, é passível de controle jurisdicional. A violação das normas constitucionais e regimentais, no momento da criação legislativa, propicia o controle jurisdicional:

“A elaboração legislativa não diz respeito, apenas à vida e ao interesse do órgão legiferante. É matéria que diz respeito ao interesse público. Não se trata, portanto, de matéria de *jura interna corporis*”.

“Os regimentos internos, no que se refere ao processo de elaboração legislativa, se constituem de normas processuais, complementos necessários das leis constitucionais.”

“As normas processuais aí constituem garantia de caráter constitucional.”

— “Um ato legislativo é inconstitucional quando se formou em desacordo com as normas regimentais que deveriam lhe dar forma e essência” <sup>(110)</sup>.

A infração a textos de maior hierarquia e a promulgação de lei votada irregularmente padecem do controle jurisdicional por via do mandado de segurança: “Na sua preciosa obra, **Mandado de Segurança e Ação Popular**, HELY LOPES MEIRELLES deixa expresso o seu entendimento no sentido de que também não cabe mandado de segurança contra atos *interna corporis* de órgãos colegiados, por isso que não se sujeitam eles à correção judicial. Todavia, esclarece o festejado mestre, ditos atos não se submetem ao controle judicial enquanto se comportarem nos limites do exato conceito de atos *interna corporis*, vale dizer, enquanto se “entendem direta e imediatamente com a economia interna” dos órgãos colegiados, corporações legislativas e tribunais judiciários, como, por exemplo, eleição de seus dirigentes (eleições internas), modo de funcionamento do órgão, elaboração de Regimento. Adverte o publicista, entretanto: “daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é subs-

(109) *Revista de Direito Administrativo*, vol. 54, out./dez., 1958, p. 166; *Revista de Direito Administrativo*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 84, abril/junho, 1966, p. 137; *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n.º 258, abril, 1957, p. 251; *idem*, vol. 321, junho, 1962, p. 438; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1978, 6.ª ed., p. 671.

(110) *Revista de Direito Administrativo*, vol. III, janeiro/março, 1975, pp. 313, 317 e 318.

tituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento" (111).

Entende que o Judiciário não pode examinar o "conteúdo ideológico de um ato *interna corporis* de órgão colegiado, a conveniência ou a oportunidade dele. Todavia, se é violador de direito subjetivo individual, não escaparia à censura judicial, tendo em vista o princípio do juiz natural que a Constituição consagra (C.F., art. 153, § 4º)".

Várias questões ligadas aos métodos de formulação do direito servem de objeto para exame do tema ora focalizado. Nesse sentido, pode ser destacada a referente ao poder de emenda, deferido aos parlamentares, considerado como um dos incidentes da processualística de formação das leis. Trata-se de proposição acessória de outra, com o objetivo de retirar parte do projeto (emenda supressiva); alterá-lo sem modificação essencial (emenda modificativa); acrescentar-lhe novas disposições (emenda aditiva); ou, substituição por outra proposição (emenda substitutiva).

A emenda é analisada por alguns como matéria específica da função legislativa, para outros ela é limitada, desde que deve ter afinidade com o projeto inicial. Vincula-se, também, o poder de emenda com o da iniciativa (112).

Estes decisórios entenderam, antes da Constituição de 1967, que o poder de emenda não era absoluto e ilimitado. A emenda deveria manter identidade com o projeto de iniciativa governamental. Sua existência estaria condicionada à proposição principal, não poderia conter matéria estranha à proposição principal.

Emenda e projeto para alguns deveriam ter perfeita afinidade. A possibilidade de novos elementos estaria limitada a condições como: não o desfigurar, não mude sua substância. Nem sempre é acatada a tese de que o poder de emenda é corolário do poder de iniciativa.

Diversos pronunciamentos do Judiciário revelam como a sistemática de elaboração normativa pode enfrentar múltiplas questões judiciais, que têm a finalidade de manter os aspectos intrínsecos e extrínsecos da formulação legislativa (113).

(111) VELLOSO, Carlos Mário da Silva. "Do Mandado de Segurança", *Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Ano XXV, n.º 22, (Nova Fase), outubro, 1979, pp. 84-85; ROCHA, José de Moura. *Do Mandado de Segurança. A Defesa dos Direitos Individuais*, Aida Editora e Comércio de Livros Ltda., Rio de Janeiro, 1982, pp. 155 e 156.

(112) *Revista de Direito Administrativo*, vol. 97, p. 213; *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 32, abril, 1965, p. 143; *idem*, vol. 33, junho, 1965, p. 45; vol. 33, junho, 1965, pp. 107 e 45; *idem*, vol. 34, outubro, 1965, p. 5; *idem*, vol. 35, janeiro, 1966, p. 37, julho/setembro, 1966, p. 645.

(113) *Revista de Direito Administrativo*, vol. 32, p. 306; *idem*, vol. 36; *idem*, vol. 61; *Revista Forense*, 1961, vol. 135, p. 377; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 97, jul./set., 1969, pp. 205 e ss.; 218 e ss.



O processo de elaboração legislativa passou por muitas transformações. As modificações que ocorrem no constitucionalismo moderno refletem as alterações das funções e estruturas do Estado contemporâneo. Convém lembrar máxima do direito britânico, de raiz "lockiana", pela qual seria tarefa do Parlamento **to make laws and not to make legislators**.

Muitas espécies normativas mereceram construção doutrinária, sendo que várias delas tiveram resistência. Deve-se destacar entre elas a "delegação legislativa" e o "decreto-lei". A função normativa do governo e a posição do Legislativo, com a ampliação atual da normatização proveniente da administração, leva a várias discussões sobre o processo legislativo clássico e o de nossos dias. A produção de múltiplos ordenamentos por vias diferentes, com titulações distintas, merece muitos questionamentos. Ressalta-se a orientação da Constituição francesa que ampliou o poder regulamentar do governo, fortalecido em comparação com a primazia da lei proveniente do Parlamento. O instituto da **decretação de urgência**, no direito italiano, é considerado em seu desvirtuamento de fundamentação inicial, como instrumentação governamental, ou um novo meio de intervenção legislativa ordinária. Dele decorre o desprezo da primazia reconhecida às Câmaras no processo normativo.

O protagonismo governamental dos dias atuais, no processo normativo, para muitos justificado pelas condições econômicas e sociais, tem levado a acentuadas perdas do Legislativo no "controle" do "iter" formativo da lei (confecção da Ordem do Dia, restrição do poder de emenda e iniciativa) (114).

A formação das leis, na sua variedade tipológica, levou a novas concepções sobre os mecanismos de controle parlamentar e jurisdicional. Os debates doutrinários vão, inicialmente, à análise dos procedimentos previstos para certas espécies normativas:

"O Poder Executivo, por sua vez, ao usar da faculdade que a Constituição federal lhe conferia, de expedir decretos para "fiel execução das leis" (art. 87, nº 1), se excedia e o que vimos, foi que, entre nós, os Regulamentos, notadamente em matéria tributária, inovaram, chegando, até mesmo, a criar penalidades onde a lei fora omissa ou não o autorizava" (15).

(114) CAMPO, Javier Jimenez. "El Control Jurisdiccional y Parlamentario de los Decretos Legislativos", *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 10, Verão, 1981, pp. 77 e ss.; SOUSA, J. P. Galvão de. *A Historicidade do Direito e a Elaboração Legislativa*, São Paulo, 1970, pp. 103 e ss.; POLETTI, Ronaldo Rebelo de Brito. "O Decreto-Lei na Constituição", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, a.18, n.º 70, abril/junho, 1981, pp. 63 e ss.

(115) GIL, Otto. "O poder legiferante do Presidente da República", *Separata de Jurídica*, Revista da Divisão Jurídica do Instituto do Açúcar e do Alcool, Rio, 1973, p. 22; SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982, 2.ª ed., pp. 241 e ss.; BORGES, José Souto Maior. *Lei Complementar Tributária*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975; *Cadernos de Altos Estudos*. Do Centro Brasileiro de Direito Tributário, n.º 1. O Princípio da Anterioridade da Lei Fiscal. Coordenador Sacha Calmon Navarro Coelho, Editora Resenha Tributária, São Paulo, outubro, 1983.

As finalidades da lei foram objeto de meditadas análises de BERNARD SCHWARTZ. Em suas reflexões atenta que a lei reflete, inevitavelmente, a sociedade em evolução a que serve. A comunidade tem valores próprios que se refletem nas finalidades que a ordem legal procura fixar.

Nas suas postulações, assinala que a lei que governa menos foi, de forma crescente, substituída pela lei que provê mais. A ordem legal de uma sociedade em desenvolvimento atinge as mais diversas manifestações das atividades e das necessidades humanas. A lei transforma-se em um sifão social, com o objetivo essencial de partilhar eqüitativamente os recursos da sociedade. A finalidade de uma lei não deve ser apenas as reivindicações de igualdade legal, mas provisão de igualdade de fato. Sobre os efeitos das disparidades individuais, o **Justice Frankfurter** afirmou:

“Estas são contingências da vida que dificilmente estão dentro do poder, sem mencionar o dever, do Estado de corrigir ou abrandar” (116).

O Juiz Burger, no Relatório Anual de 1976, sobre a situação do Judiciário esclareceu:

“O aumento do litígio, a complexidade e o crescimento do governo, as mudanças na sociedade, os relacionamentos e transações interpessoais e a intervenção essencial do governo nestes relacionamentos colocaram uma pressão enorme na estrutura tanto da lei substantiva quanto das instituições que fornecemos para implementá-la” (82 A. B. A. J. 446 — 1976).

No momento em que passamos a exigir mais da lei, aumentam as preocupações em torno das formas atinentes a suas possibilidades e espécies.

As discussões em torno de regras procedimentais, qualidade formal e técnica das manifestações normativas, não podem estar desatentas ao conteúdo ideológico (117).

O crescimento das espécies normativas já anotado por EUNAPIO, referindo-se ao **Digesto** de JUSTINIANO, ao observar serem tantas as leis então vigentes, tomou caminho avassalador na pluralidade de composição do ordenamento jurídico contemporâneo. Essa circunstância, que afeta o relacionamento entre governo e Parlamento, demonstra a importância da análise dos atos parlamentares, com o objetivo de melhor compatibilizar o funcionamento desses órgãos essenciais da estrutura estatal, inclusive no que diz respeito ao controle jurisdicional das medidas normativas tomadas por eles.

(116) GRIFFIN v. ILLINOIS, 351 U. S. 12,23 (1956).

(117) FRANÇA, R. Limongi. “Lei (Conceito, Caracteres e Espécies)”, em *Enciclopédia Saraiva do Direito*, Edição Saraiva, São Paulo, 1980, vol. 48, pp. 442 e ss.; COELHO, Luiz Fernando. “Lei”, *ibidem*, pp. 430 a 442; “A Má Redação de Nossas Leis. Juristas e Jurisprudência — Renovação e Crise do Direito — Força da Tradição e Preservação do Direito”, *Revista Forense*, vol. CX, Fascículo 523, março, 1947, pp. 529 e ss.

# O "discurso intervencionista" nas Constituições brasileiras

WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA

Professor Titular da Faculdade de Direito da  
UFMG

1. A "intervenção do Estado no domínio econômico" oferece "dados" de prática e de experiência que autorizam o pensamento jurídico a tratá-la a nível de "instituto". É bem verdade que, no processo de sua teorização, não poderá ficar confinada apenas ao seu aspecto afirmativo, pois também as posições abstencionistas do Estado liberal entram na composição da estrutura do seu conhecimento. E, mais ainda, não pode ficar adstrita à atitude apenas do Estado em relação ao domínio econômico, porém no mesmo contexto se há de incluir, igualmente, a intervenção da empresa privada no domínio público, especialmente no que tange à sua influência nas decisões e na própria legislação.

Por todos estes argumentos, julgamos impropriedade<sup>(1)</sup> continuar-se no emprego restritivo do termo "intervenção", carregando-o de preconceito ideológico liberal, ao examinar o "instituto" na dimensão que ele efetivamente nos oferece. Preferiríamos, para maior clareza, quer do "discurso constitucional", quer da legislação ordinária, que se empregasse o vocábulo "ação", certamente circunscrito à área de que se cogita, passando a expressão a se designar por "ação econômica", que tanto se referiria à atuação do Estado no domínio reservado ao poder econômico privado, como também à atuação deste poder econômico privado no domínio tradicionalmente reservado ao poder público-econômico, direta ou indiretamente como tal identificável.

Este detalhe não será, entretanto, peça de destaque no presente trabalho.

2. O tema tem merecido abundante literatura, especialmente dedicada ao registro do fato "intervenção" como um "dado" da realidade constitucional, no conceito do "constitucionalismo" de feição européia ocidental. Entretanto, percebe-se, na maioria das contribuições voltadas para atender à sua importância e à dinâmica que o caracteriza, uma insuficiência de entendimento jurídico que leva ao seu tratamento unidirecionado para a "excepcionalidade", quando não para a tolerância diante de uma "crise" dos regimes políticos com os efeitos inevitáveis no ordenamento jurídico.

Ao nosso ver, não se recomenda, como de boa técnica, a proposta de *repen-  
sar* a temática da "intervenção" no discurso constitucional, mas, ao contrário,

(1) WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA, *Direito Econômico*, pp. 398 e segs., Ed. Saraiva, 1980.

mais correto parece-nos ser o trabalho de *pensá-la* a partir do satisfatório conhecimento de sua própria natureza. Para este mister, a observação será direcionada pela concomitância dos feixes político, econômico e jurídico, sob pena de atingirmos resultados que serão apenas conseqüências de desgastes, desentendimentos e incompreensões, responsáveis pelas atitudes e julgamentos mais ou menos apaixonados e comprometidos, distantes do objetivo científico, embora este não deva ser acimado de indiferença ou de apatia.

Poder-se-ia falar da necessidade da elaboração de uma "Teoria Geral da Intervenção" em moldes coincidentes com tais princípios, porém, embora reclamada, até mesmo como sugestão fugiria aos limites do presente ensaio. Nem por isso, entretanto, poderíamos adiar o tratamento de elementos fundamentais necessários ao seu entendimento. E, posto que a sua face mais visível configura-se na "ordem jurídica", onde se contém igualmente, tanto a valoração política como a econômica, o discurso constitucional que a exprime há de ser a peça básica de qualquer trabalho nesse sentido.

Pela sua própria natureza, por outro lado, este discurso constitucional compõe-se do ingrediente ideológico expresso em comunicação direta ou contido em valores culturais subjacentes, todos projetados no componente semântico (2) que lhe dará o significado correto.

Realmente, o termo "intervenção", no sentido em que o estamos tratando, é portador de todas as mensagens culturais referentes a "poder", "Estado", "empresa", "domínio econômico", "ação econômica" e tantos outros que, ligados a princípios ideológicos, vão definir áreas tópicas de seu estudo e seu melhor conhecimento. Assim, quando referidos a modelos liberais, neoliberais, socialistas e outros, terão mudadas as suas cambiantes ideológicas, porém conservados os elementos estruturais de sua própria construção.

A concomitância do tratamento deste "dado" pelos prismas político, econômico e jurídico para chegarmos, ao final, ao discurso constitucional, recomenda-se sobretudo para que seja evitada manifestação tópica neste nível, e que, desta forma, ela possa ser considerada válida a nível ideológico. Fora disso, arriscamos a falhas insanáveis ou à necessidade de construções interpretativas complexas e discutíveis que, em última instância, reconduzem à problemática posta por SAUSSURE, entre a *língua* e a *lingüística*, com referência ao que venha a ser o próprio *discurso* (3).

Assim sendo, ao aplicarmos termos disponíveis na língua, tais como *intervenção*, *poder*, *Estado*, *Constituição*, *empresa*, *domínio econômico*, *ação econômica* e outros, passamos a ter necessidade de definir a significação que assumem no *discurso constitucional*, ou seja, a definir o "elo entre conceitos que se apresentam de forma lingüística", para que atinjam a significação precisa do pensamento emitido.

O caminho recomendado na penetração do discurso constitucional, a nosso ver, será o de buscarmos os elementos ideológicos subjacentes aos termos, liber-

(2) Tomamos *semântica* na concepção de M. BREAL, "Essai de Sémantique. Science des Significations", apud ADAM SCHAFF, *Introdução à Semântica*. Ed. Civilização Brasileira, Rio, 1968, p. 10.

(3) FERDINAND SAUSSURE, *As Palavras sob as Palavras*, Ed. Abril, p. 9.

tando-os dos compromissos e vínculos com o momento em que foram introduzidos no conjunto, para que se extraia toda a riqueza do substrato cultural de que são portadores. A partir daí, identificam-se mais facilmente as mensagens discursivas em toda a sua integridade, revelando-se a técnica de expressão nelas posta em prática. Justamente pelo prisma da "comunicação efetiva" é que o tema deverá ser observado, embora não pretendamos, com esta afirmativa, voltar à problemática da metodologia de interpretação dos textos constitucionais, por sua própria natureza demasiado limitada ante as dimensões do presente trabalho. Tudo se prende, em verdade, à tentativa de descobrir o modo pelo qual alguns signos e algumas convenções passam a instrumentos de *significação objetiva*, levando-os à diferença entre a "compreensão do signo" e a "compreensão da intenção" no conjunto discursivo<sup>(4)</sup>.

3. A rigor, entretanto, e pelas próprias razões acima expostas, não adotaremos a posição de corrigir ou de criticar o discurso tal como se manifeste na sua exposição, nos textos constitucionais brasileiros. Importa-nos, no presente ensaio, a sua leitura, porém tendo em vista, tanto quanto esteja ao nosso alcance, a extensão que pretende ou que possibilite atingir o seu entendimento.

Assim, de modo geral, o termo "intervenção" encontra-se imbuído de elevada carga do "sentido de excepcionalidade" e de "intrínseca censura". Em decorrência deste espírito norteador, outros efeitos valorativos são sugeridos e compõem-se como componentes semânticos, tais como os fundamentos e a intensidade em que seja praticada a intervenção, as relações indivíduo-Estado, o progresso econômico em relação à liberdade individual, e assim por diante.

Releva examinar, pois, uma das características teóricas do tema "intervenção". Por um lado, a maioria dos autores que o examina apresenta-o como "uma transação entre interesses conservadores e socialistas"<sup>(5)</sup>, alçada ao nível de uma nova forma de *pacto social* consagrado no denominado constitucionalismo ocidental, a partir da Constituição de Weimar. Desde então, teriam sido verificadas profundas revisões doutrinárias nos conceitos jurídicos e políticos liberais anteriores, tomados como pontos de referência para a mensuração do âmbito e da identificação das áreas de manifestação da "intervenção".

Modificou-se, profundamente, a partir deste ponto, todo o discurso constitucional. Saiu do abstencionismo em relação aos assuntos econômicos, para admitir a participação do Estado no domínio econômico. Uma pesquisa no modo pelo qual se comportam as vozes postas em prática permite medir e dosar a intensidade e o rigor do discurso a respeito. Entre outras, podemos alinhar as seguintes: "o Estado *pode*; *deve*"; "orienta"; "incumbe-se"; "dirige"; "controla"<sup>(6)</sup>.

No próprio conjunto do discurso, por sua vez, podemos partir do simples registro da *intencionalidade* referente à "intervenção", sem mencioná-la, até o seu enriquecimento com elementos semânticos portadores do sentido das medidas

(4) ADAM SCHAFF, ob. cit., pp. 344 e segs.

(5) D. IGNACIO MARIA DE LOJENDIO, "Derecho Constitucional Económico", in *Constitución y Economía*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977, p. 89.

(6) WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA, *Do Económico nas Constituições Vigentes*, vol. II, pp. 193 e segs., com pesquisa feita em 71 Constituições de diversos países.

que não orientar a política econômica e a própria legislação ordinária decorrente. É assim que encontramos no próprio contexto, de modo mais ou menos explícito, as "medidas" *dirigistas, orientadoras, incitadoras* ou de *realização direta*, as *referências aos órgãos e instrumentos* intervencionistas, os critérios de repartição das competências jurisdicionais, a responsabilidade do Estado diante das consequências provocadas pela intervenção<sup>(7)</sup>, as denominadas "mutações fundamentais"<sup>(8)</sup> registradas a partir dos princípios neoliberais ou dirigistas, com a evolução da noção de serviço público, as relações Estado-empresa, a concentração capitalista como efeito ou como causa da intervenção, assim como os chamados "princípios econômicos novos"<sup>(9)</sup>.

Esta amplitude e esta variabilidade do universo atingido pelo termo "intervenção" no discurso constitucional, se por um lado oferecem-lhe uma flexibilidade apreciável, por outro, ameaçam-no com o risco sempre presente de roubar-lhe a nitidez e a precisão, indispensáveis à sua própria eficiência. Neste particular, podemos dizer que tudo se inicia com a indefinição dos campos ou das funções chamadas "tradicionais", isto é, das limitações impostas ao Estado liberal no sentido do seu abstencionismo. Isto porque o Poder Executivo jamais conseguiria ser totalmente ausente da atividade econômica, ainda mesmo que adstrita ao funcionamento da própria "máquina estatal", na sua economia interna. Na medida em que o voto passou a ter peso de decisão na democracia, funções que o absolutismo havia atribuído ao soberano e que o Estado burguês foi impedido de executar, iam novamente voltando ao âmbito das obrigações do Estado, tais como *saúde pública, educação pública*, que se ampliariam crescentemente até as formas de "intervencionismo" mais alargado.

4. O vocábulo "poder", por seu turno, tem presença de sentido muito amplo no discurso constitucional. A partir do conteúdo tripartite oferecido por MONTESQUIEU e que, em nome de "equilíbrio" e "harmonia", se opusera ao Poder absoluto do soberano, configurando-se os elementos do Estado de Direito, ainda há que se destacar o sentido subjacente do "poder econômico", de modo geral não referido no discurso liberal e apenas parcialmente lembrado no discurso neoliberal, com a preocupação para com os "abusos" a respeito, porém que deve ser tomado especialmente em sua dupla manifestação existencial de "poder econômico público" e "poder econômico privado".

Ao sair da sua dominação monopolista pelo soberano, no absolutismo, para a variedade harmônica do modelo de MONTESQUIEU, entretanto, veremos que o discurso liberal do Estado de Direito procedera à proibição de ação do poder econômico público sobre o privado, deixando a este o monopólio da atuação, embora baseando o seu exercício na concorrência entre os particulares. Este ponto, ligado ao escamoteamento da "igualdade", como um dos elementos ideológicos liberais, e mantendo apenas a *propriedade* e a *liberdade*, iria configurar o poder econômico do Estado burguês<sup>(10)</sup> de Direito. Ora, a evolução de sentido, deste para o Estado neoliberal, não poderia ignorar que em sua contextura ideológica já compareceria a "intervenção" como expressão do poder público

(7) FRANÇOIS DREYFUS, *L'Interventionisme Économique*, PUF, Paris.

(8) GERARD FARJAT, *Droit Économique*, Dalloz, Paris, pp. 299 e segs.

(9) ANDRÉ LAUBADÈRE, *Droit Public Économique*, Dalloz, Paris, pp. 299 e segs.

(10) HERMANN HELLER, *Teoría del Estado* fala-nos do "Poder Econômico Burguês".

econômico, ao lado da "concentração" como expressão do poder privado econômico e principal motivo de fortalecimento e de legitimação do primeiro. A posição dos dois poderes em confronto é de tal modo significativa que, tomadas as cem maiores unidades econômicas mundiais, sendo as nações pelos seus produtos nacionais brutos e as empresas privadas pelos valores de suas vendas, cinquenta e uma, do total, são empresas privadas<sup>(11)</sup>. Também no plano nacional a influência do poder econômico privado chega a comprometer a própria estrutura jurídica e o equilíbrio do funcionamento dos poderes tradicionais. O próprio contrato, considerado como "átomo do sistema jurídico clássico", ou seja, portador do conteúdo ideológico liberal, foi atingido nos contratos de "adesão", como destaca FARJAT. Por seu turno, nas relações do Estado com o indivíduo — sejam *relações de autoridade*, com a regulamentação da concorrência, dos trusts, sejam as *relações de acordo*, com a "economia combinada" — sempre identificaremos uma "ordem pública econômica" e, também, uma "ordem privada econômica", cuja harmonização constitui um dos principais objetivos do direito econômico. Tal importância apresenta o assunto, que conceituados autores não titubeiam em discutir a tese do reconhecimento da existência de um poder econômico, ao lado dos três outros propostos por MONTESQUIEU, ou seja, de um *quarto poder*<sup>(12)</sup>, destacando-se especialmente o fato "intervenção" para justificá-lo e não sendo correto dele se excluir também o fato "concentração" para garantir-se a inteireza de seu campo de manifestações.

Neste particular, verifica-se que o discurso constitucional, de modo geral, está se ressentindo de termos que permitam a comunicação satisfatória das mensagens que a realidade oferece e que precisam ser por ele veiculadas. Assim, enquanto para alguns este *quarto Poder* funcionaria, a nível dos três Poderes tradicionais, sendo esta a solução para a crescente influência do Poder Executivo sobre os demais, cada vez denunciada com maior ênfase e constituindo uma deturpação do sentido inicial do discurso liberal, para outros não se lhe deve dar tal autonomia. Segundo MENDES FRANCE, este deveria ficar inserido no Poder Legislativo, como sua parte integrante, como uma segunda assembléia representativa dos grupos sociais e de interesses profissionais. Para outros jamais o poder político permitiria uma partilha com o poder econômico especialmente no tocante ao campo reservado ao Legislativo, sob pena de se comprometer todo o equilíbrio do poder em geral.

Estas discussões não surgem por acaso ou mero capricho de defensores dos diversos pontos de vista. Efectivamente, tomando-se em consideração o forte substrato ideológico norteador dos princípios constitucionais registrados no discurso correspondente, não tem sido fácil ao legislador constituinte a identificação de uma linguagem clara e peremptória. Antes de tudo, deve-se tomar para explicação do fato a própria natureza da norma jurídica expressa na Constituição. Seu caráter *programático* faz com que seja acentuado o "reconhecimento empírico do fato" a que se refere e que abona a sua presença na ordenação ju-

(11) GERARD FARJAT, ob. cit., pp. 167 e ss.

(12) MARIANO BAENA DEL ALCAZAR, *Regime Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*. Ed. Tecnos, Madrid, 1966, pp. 159 e ss.; CHARLES CELLIER, *Droit Public et Vie Économique*, PUF, Paris, 1949, p. 23; MENDES FRANCE, *La République Moderne*; GEORGES RIPPERT, *Aspectos Jurídicos do Capitalismo Moderno*.

ridica vigente<sup>(13)</sup>. É quando SEMAMA destaca a importância da *intencionalidade* da norma, como um dos seus elementos jurídicos, afirmando que esta intencionalidade aparece como um termo essencial para fundar uma teoria geral da comunicação, sendo inevitável que uma teoria jurídica que adote os mesmos termos de fundo (poder, evento, vantagens, etc.) tenha uma relação funcional com a teoria da lingüística, não sendo considerado espúrio o termo "intencionalidade", mesmo na própria teoria jurídica. Na verdade, não se pode ter direito sem comunicação, sem "intencionalidade"<sup>(14)</sup>.

5. Também o emprego do vocábulo *Estado*, no discurso constitucional, exige maiores cuidados quanto à carga de elementos subjacentes que transporta. Por diversificados prismas deve ser obedecida esta recomendação. Se, por um lado, uma vez tomado como "instituição jurídica", tal como o recomenda BURDEAU<sup>(15)</sup>, o Estado passa a ser considerado como o "sujeito" da intervenção, visto como daquele ponto de vista chegaremos até à sua *personalidade*, por outro, havemos de destacar todos os modos e meios pelos quais se caracterize a sua atividade na área econômica, pelos diversos "poderes" que encarna, e, por isto, legislando, executando ou julgando. Ainda mais, será igualmente sujeito passivo da relação jurídica, quando levaremos em consideração os mais diversos modos de confrontar o poder público econômico com o poder privado econômico, de maneira diferente daquela já posta à prova quando exercera a função de controlar este último. Mas, além disto, as relações decorrentes de seu papel de *programador* em face de sua atuação como *empresário*, ou vice-versa, de sua nova condição de *premiador* em lugar de *sancionador* de atividades desenvolvidas pelo poder privado econômico, ou de ambas, ainda que na hipótese de a respeito funcionar em decisões que se subtraem à apreciação do Poder Judiciário, numa das falhas mais visíveis da inadaptação deste à nova fisionomia do Estado intervencionista, são apenas alguns pontos a serem considerados no emprego do termo "Estado", no discurso constitucional.

Certamente que algumas considerações um pouco mais profundas mostram que os elementos subjacentes revelados numa apreciação histórica da formação e desenvolvimento do Estado devem ser trazidos à tona para a satisfatória compreensão desse discurso. Para aqueles que, na carreira de Ducourt e outros, ligam o seu aparecimento ao *conflito* entre grupos primitivos, esta idéia deverá forçosamente estar implícita no discurso constitucional, embora este procure, ou não, oferecer-lhe solução em seu próprio contexto. Neste caso, tanto podemos encontrar um discurso abstencionista como um discurso conciliador, porém ambos construídos sobre o elemento *conflito*, na origem do Estado, e justificativo da própria Constituição. Em decorrência, entra-se no estuário das doutrinas segundo as quais o Estado é sempre um "Estado de classes", figurando como o fiador da unidade social, embora com base na hierarquia dos estratos componentes desta mesma sociedade, ou seja, das classes. Assim, contra os excessos de um "racionalismo" extremado, teríamos a explicação do "positi-

(13) PAULO SEMAMA, *Lingua e Poder*, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 96.

(14) PAULO SEMAMA, ob. cit., p. 113 "... negar a possibilidade de uma teoria pura do direito, assim como foi negada a validade de uma teoria da linguagem ou uma teoria lógica que não pudessem transcender a língua em lógica, seria no que consistiria o desprezar-se a intencionalidade neste caso".

(15) GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Tome II, p. 12.



vismo jurídico" que iria atribuir ao Estado anterioridade em relação ao direito, chegando até a conferir ao discurso constitucional a condição de origem e fonte do próprio direito positivo. CARRÉ DE MALBERG, assim como Kelsen, assumem tal posição, sendo que este último, ao julgar que o direito não possa decorrer de *um fato*, e, sim, de uma *regra*, viu-se na contingência de admitir a "norma hipotética". De certo modo, o Estado se iria configurando, então, como um *fenômeno de força*, e, desta forma, veremos que no discurso constitucional, a partir do elemento *conflito*, com a natural decorrência do elemento *força*, vamos inevitavelmente desembocar no *poder de polícia*. Este, por sua vez, retorna os elementos valorativos do *absolutismo* na própria medida em que se registra o predomínio do Poder Executivo sobre os demais e que se define um dos pontos mais importantes do atual estágio da ação do Estado. A partir de tais elementos, portanto, é que deveremos tomar o assunto "intervenção do Estado no domínio econômico", visto que teremos em mãos, como "dado", o arquétipo substancial dos próprios valores originários do Estado de nossos dias, ao mesmo tempo em que percebemos como a sua presença no Estado de Direito, da arquitetura liberal, o incapacitam de se libertar dos efeitos dessa permanência. Toda a ideologia liberal, por sua vez construída sobre valores conflitivos, como a afirmativa da liberdade condicionada à sua delimitação por áreas individuais, no modelo kantiano, ou a agressividade registrada, no pensamento de HOBBS, ou, ainda, mesmo a harmonização procurada por ROUSSEAU, não desconhecem o *conflito* originário ou posterior, natural ou de formação cultural, mas sempre presente na raiz das relações sociais.

Ora, certamente do *conflito* é que foi gerada a idéia do *pacto*, visto como este só pode ser concebido como consequência daquele. Portanto, partindo de HOBBS, chegaremos ao pacto em sua versão *absolutista*, ao passo que, seguindo os caminhos de ROUSSEAU, desembocaremos no *pacto democrático*, com a soberania popular; sempre o discurso constitucional, tanto em uma como em outra escolha, estará considerando o *pacto* em seu fundamento gerador e admitindo uma autoridade superior aos indivíduos, justificada pela permanência do próprio conflito.

Pergunta-se se as vias atuais da política econômica, quando instrumentos premiaes substitutivos das sanções, não seriam a revelação de novos modelos de comportamento do Estado. Questiona-se, entretanto, o próprio condicionamento do reconhecimento do prêmio, se ainda não traz em si a sanção da sua negativa diante do comportamento que não coincide com as regras da sua conquista praticada em qualquer modalidade de intervenção. A permanência do *fait du prince*, como "arquétipo absolutista", seria tolerável no discurso que amplia o campo de atividades do Estado para a área econômica, onde defrontará com o particular, muitas vezes na condição de seu concorrente, ou, pelo menos, onde as medidas tomadas reitem-se em toda a vida da população, de maneira direta, influenciando nas condições dos negócios, subvertendo as intenções contratuais privadas, modificando as estruturas de preços com projeção mediata ou imediata na qualidade de vida, e assim por diante.

Ora, neste particular, o discurso constitucional do absolutismo sempre foi por demais transparente, ao declarar o soberano como "irresponsável" ante

tais conseqüências. Mas o discurso constitucional democrático dos governos representativos não pode pretender o mesmo, sob pena de negar-se pelos seus próprios fundamentos. Talvez por isto, o colorido liberal conservado neste discurso prefira seguir o caminho de abster-se da expressão direta e clara.

Este constitui, por certo, o principal ponto a ser definitivamente resolvido para o discurso constitucional democrático, sobretudo quando nele compareça a "intervenção". Realmente, é esdrúxulo que no "discurso intervencionista" seja sonogada a definição direta e clara, expressa e indiscutível da responsabilidade do Estado pelos atos que pratique em qualquer manifestação da intervenção.

6. Aparentemente poderia parecer decisiva no discurso constitucional intervencionista a própria natureza da Constituição, se rígida ou flexível, tomada do ponto de vista formal ou material, escrita ou não escrita, e, no primeiro caso, codificada ou legal. Por certo, tais detalhes têm importância, mas o discurso se processará com a mesma desenvoltura em qualquer uma delas.

Alguns elementos, porém, influem sobre o seu próprio modo de ser. Assim, quanto à *intencionalidade*, temos as suas raízes de tal modo fincadas no terreno ideológico, que praticamente passa a ser a mensagem final e mais alta da própria ideologia adotada. Quanto à força programática e eloqüência com a qual a expõha, pode ultrapassar a fluidez comunicativa de enunciados poucos explícitos, para atingir o rigor e a determinação impositivos, pelo menos na qualidade de *fonte* límpida de direitos. Por outro lado, o próprio discurso constitucional recebeu os impactos de modificações introduzidas no corpo das Constituições, tanto na sua essência, como na sua estrutura. Tal modificação é claramente notada, especialmente ao passar da condição de discurso liberal para a de neoliberal ou de socialista, de acordo com todas as cambiantes do Estado Social.

As modificações na essência referem-se aos próprios elementos ideológicos. As verificadas na estrutura vão desde a linguagem abstencionista liberal à mensagem participativa do intervencionismo <sup>(16)</sup>. Até mesmo numa referência de cunho histórico, poderemos determinar esta modificação, comparando as Constituições do séc. XIX, até à Primeira Guerra Mundial, às do período entre as duas Grandes Guerras e às posteriores ao último conflito.

Alguns elementos econômicos estariam subjacentes aos direitos fundamentais do cidadão, em decorrência da "Declaração dos Direitos e Deveres do

(16) Em nossa obra *Do Econômico nas Constituições Vigentes*, 2 vols., Ed. Revista de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1961, pesquisamos o tema por este prisma em 71 Constituições de diferentes países e afirmávamos ser possível uma classificação das mesmas partindo do modo pelo qual tratavam o "econômico" e que era o seguinte: "1) Constituições que tratam o assunto econômico em capítulo especial; 2) Constituições que o tratam inserindo-o em seus dispositivos, sem dar-lhe maior ênfase; 3) Constituições que não cogitam do "econômico". Vol. II, p. 14... E dizíamos: "Desde logo verificamos que a maioria daquelas que possuem capítulo especial dedicado à "Ordem Econômica e Social" entram em vigência após a última Grande Guerra, quando o impacto dos princípios vencedores no conflito se faz sentir na reestruturação política dos diversos povos". Falávamos de maioria das Constituições, pois desde o primeiro conflito que as pioneiras já o faziam, e mesmo duas delas, brasileiras, as de 1934 e 1937, antecederam a Segunda Guerra, sendo de notar-se especialmente a Constituição mexicana de 1917, a Constituição de Weimar, de 1919, a espanhola de 1931, a portuguesa de 1933.

Cidadão" e do modo pelo qual o Estado liberal burguês os incorporou. Assim encontramos em todos os discursos constitucionais claramente registrados os direitos à *propriedade*, à *liberdade* e à *segurança*. Mesmo nas demais Constituições, seja com qual for o substrato ideológico adotado, tais direitos são sempre repetidos pelo discurso e, constantemente, no capítulo dos "Direitos Fundamentais", das "Garantias Individuais" ou sob nomenclatura correspondente.

Na medida em que a intervenção do Estado se concretiza e em que o poder privado econômico deixa de gozar de toda a amplitude de sua manifestação, pela abstenção constitucional, a estrutura da Constituição e do seu discurso se modifica profundamente. Todos os componentes do pensamento e todos os instrumentos de afirmativa dos princípios ideológicos passam a ser reunidos em um conjunto de artigos com sistematização e organicidade tanto maiores quanto maior for a própria clareza e propriedade do discurso. O conjunto ganha espaço próprio geralmente como "Título", na divisão das matérias. Preservou-se, deste modo, a parte do discurso liberal vinda das primeiras Constituições, no discurso inicial, inclusive com a sonexação da *igualdade* dentre os direitos liberais, pois que não fora accito pelo Estado burguês, mas enxertava-se toda uma peça que retomava, inclusive, valores referentes àquela *igualdade* e traduzidos como expressões de *justiça social*, definidores do Estado Social de Direito ou do próprio Estado socialista.

Pergunta-se se foi efetivado um aperfeiçoamento, ou um amadurecimento de propostas anteriores e da linguagem constitucional. Em verdade, ocorria uma profunda revisão dos conceitos jurídico-políticos e jurídico-econômicos no *constitucionalismo* da Europa Ocidental e dos países que habitualmente nele se inspiram. O fato se dava tanto na área capitalista, como também na área socialista, especialmente quanto aos países que adotaram tal regime após o segundo conflito mundial e que tiveram as suas Constituições elaboradas a partir de então.

Em verdade, tudo se resumia em submeter a normas jurídicas a vida econômica do país pelo instrumento do discurso constitucional. E as teses doutrinárias se desenvolveram a respeito desta norma orientadora em um Estado não mais abstencionista, porém inteiramente participativo, no socialismo, ou então, conivente com o poder privado econômico, nas formas intermediárias, porém sem reconhecer-lhe plena autonomia e, ao contrário, controlando-lhe, de maneira mais ou menos intensa, o exercício.

De tal modo o tema adquiria ênfase, que já nas homenagens prestadas a WERNER SOMBART, em 1932, BECKERATH referia-se a uma *Constituição Econômica* (*Wirtschaftsverfassung*) como uma "ordenação da propriedade, do contrato, do trabalho, da forma e extensão da intervenção do Estado, assim como da organização e da técnica da produção e da distribuição" (17). Apesar das resistências, a expressão parece ganhar terreno e aceitação na medida em que vai sendo mais claramente delineada, chegando mesmo a receber tratamento específico para diferentes formas de ideologias, quando revelaria a capacidade, no discurso constitucional em que se insere, de definir o conjunto de regras e

(17) D. IGNACIO MARIA DE LOJANDO, ob. cit., p. 82.

instituições jurídicas, tomando uma "ordem econômica" que traduza um sistema, como por exemplo, o "direito da economia capitalista". É assim que se apresentaria como o "conjunto de normas fundamentais, dos princípios constituintes da ordem econômica, isto é, que a estruturam num todo, num sistema" (18). Por seu turno, o tema não foi igualmente alheio a BERNARD CHENOT que admite a *Constituição Econômica* em toda espécie de Estado, ainda que seja ela considerada como escrita ou costumeira. E acrescenta que a mesma revela-se, na análise das instituições, pelas relações estabelecidas entre ela e o regime político ou a estrutura social, traduzindo o papel que representam a coletividade pública, os grupos e os indivíduos. Relaciona-se, pois, com a política econômica. Para este autor, justamente ela tem por fim uma linha de separação que o legislador da Revolução francesa quis estabelecer entre uma zona de interesses privados e outra de interesses públicos, afirmando que nelas constam os problemas do desenvolvimento das leis e das instituições da economia dirigida sobre os diversos planos do sistema político, da organização administrativa e da estrutura social (19).

Ora, nesta "Ordenação Jurídica" assim renovada perante a tradição do discurso constitucional, havemos de fixar a atenção no fato de que estamos diante de um tipo de *comunicação* e que, em sendo humana, quando assume condição jurídica, impõe-se como *comunicação normativa*, regulamentada, tanto por *relação de força*, quanto por outras comunicações, também estas constituindo expressão do *poder* de seus operadores" (20).

Resta indagar se reunidas em bloco harmonicamente estruturado as normas do Título da "Ordem Econômica e Social", tomadas como "Constituição Econômica", teriam de algum modo modificadas as condições *programáticas* e de sua *intencionalidade* em relação ao resto do discurso constitucional e no mesmo texto em que se inserem. Por certo que não. Mas fica sempre em suspenso a força comunicada pela própria condição econômica do *fato* a que se referem, ou melhor, pela característica do Poder Econômico enquanto *fato* de expressão social, com força própria e independente de sua normatização jurídica.

A condição *programática* como um "dado" (21) tem sido considerada como um elemento caracterizador das Constituições do séc. XX. Bonavides requer, porém, uma *programaticidade com força jurídica*, isto é, com força de imposição pelas normas que a enunciam. Neste caso, teríamos a reunião da "força impositiva fática" do econômico e da "força impositiva da norma", numa primeira visão mais simplista, ao passo que defrontaríamos com o aspecto jurídico fundamental da hipótese em que a norma jurídica contrarie, por circunstâncias políticas, a força impositiva do fato econômico. Também esta hipótese está contagiada de ingenuidade, pois o sentido da política econômica que a norma jurídica irá impor alimenta-se do princípio ideológico constitucionalmente adotado, e, portanto, também a força fática do "econômico", projetada nessa política econômica, com

(18) VITAL MOREIRA, *A Ordem Jurídica do Capitalismo*, Ed. Centelha, Coimbra, Portugal, 1973, pp. 135 e ss.

(19) BERNARD CHENOT, *Organization Economique de l'État*, Dalloz, Paris, 1951, p. 91.

(20) PAULO SEMAMA, *Linguagem e Poder*, p. 93.

(21) PAULO BONAVIDES, *Direito Constitucional*, Forense, Rio, 1980, p. 192.

ela coincidirá. Tudo se transporta, pois, para níveis mais altos, onde são ponderados valores meta-econômicos como inspiradores de atividade econômica.

Neste particular, de modo especial, cresce de importância e de significação o discurso constitucional. E, quando destacamos a "intervenção" para nossa observação, sentimos claramente o significado da ideologia como substrato do discurso e a maneira delicada pela qual este deve ser tratado para que não se comprometa com afirmativas contraditórias e inconsistentes.

7. Diríamos, não sem receio de prolixidade, que para se compreender melhor o *discurso constitucional intervencionista*, torna-se necessário penetrar o modo pelo qual se construiu o *discurso liberal* em nossas Cartas Magnas. Justifica-se a exigência, pelo fato de se passar de uma legislação colonial para a de uma nação libertada e que, por isto mesmo, procurou cortar, até mesmo com certos excessos, os laços de um regime do qual o arbítrio do soberano era a única ideologia inspiradora.

O *despotismo*, ainda que "esclarecido" continuaria no fulcro ideológico, mas o discurso constitucional ia procurando introduzir-lhe elementos liberais, ao mesmo tempo em que *conservando os valores despoticos*.

Não pretendemos levar à conclusão, com isto, de que o discurso intervencionista atual seja a retomada ou a ressurreição do discurso despótico, porém é inegável que, despido de suas conotações políticas puras, isto é, referente à simples liberdade política, e não político-econômica, encontramos o elemento de atuação do Poder Executivo sem limitações, sem as fronteiras entre o domínio econômico e qualquer outro. Sabemos, por exemplo, como procedera o direito português na colônia, com referência a todas as atividades econômicas nela desenvolvidas. As "Casas dos Escravos", os monopólios do "fumo", da pimenta, a "Real Extração dos Diamantes", passavam da concessão e autorização para a atividade direta, sem maiores empecilhos (22). Assim, a Constituição de 1824 iria ser portadora de todo o substrato absolutista da tradição portuguesa colonial e registraria os primeiros dados do discurso liberal correspondente ao espírito da época e à idéia de soberania conquistada pela Nação que se libertava politicamente. Seu discurso é muito voltado para a *liberdade*, naquele mesmo tom em que este vocábulo passa a ser trabalhado no séc. XIX, porém, com as restrições impostas pelo regime imperial. A nível de "Secção", do Título "Dos Cidadãos Brasileiros", encontramos a "Declaração de Direitos" base de todo o *discurso liberal que seguirá o seu caminho nas Constituições brasileiras sub-*

(22) J. LUCIO DE AZEVEDO, *Épocas de Portugal Econômico* — O autor nos mostra como o próprio soberano, que se confundirá com a figura do Estado, na evolução histórica da atividade econômica deste, ocupava este espaço, pelo menos desde 1486 a 83, com a "Casa da Guiné", depois "Casa da Mina" e "Casa dos Escravos", explorando este tipo de negócios (p. 70); do mesmo modo o comércio exclusivo da malagueta, pela Coroa (p. 77); as formas dos monopólios exclusivos de exportação do açúcar, do couro, de fumos (p. 83). Pelo Decreto de 12 de julho de 1771, estabelecia o governo português a inspeção geral dos diamantes, com a exploração direta (p. 360) com o fim das contratações e o estabelecimento da "Real Extração", com a atividade direta pela Real Fazenda a partir de 1772, regulada pelo Regimento Diamantino, de 2 de agosto de 1771, "que vigorou até a época da Constituição", segundo JOAQUIM FELICIO DOS SANTOS, in *Memórias do Distrito Diamantino* p. 172.

sequentes. E não é menos significativo o modo pelo qual a evolução ideológica se exprime neste discurso da "Constituição Política do Império do Brasil". Constrói-se sobre a base ideológica fundamental de todo o poder conferido ao soberano, apesar de a Nação ser um Império constituído sob a forma de "associação política de todos os cidadãos brasileiros" (art. 1º), e de o governo, apesar de monárquico, ser "constitucional e representativo" (art. 3º), bem como de se estabelecer "a divisão e harmonia dos Poderes políticos como o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece" (art. 9º). Não obstante, em lugar dos três poderes tradicionais, o Legislativo, Executivo e o Judiciário, criava-se também um quarto, o Poder Moderador (art. 10), como "chave de toda a organização política" e do qual é delegado privativamente o Imperador, como "Chefe Supremo da Nação" (art. 98), sendo que, por sua vez, a *pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma* (art. 99).

Emoldurados por este posicionamento *absolutista*, delineiam-se os elementos do discurso liberal, nas "Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros". Aí estão a "inviolabilidade dos direitos cíveis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a *liberdade, a segurança individual e a propriedade*".

Seguido de detalhes mais ou menos especificados, o discurso liberal baseou-se, daí por diante, nestes mesmos princípios (23).

Uma leitura mais detida dos incisos que complementam este artigo em cada uma das Constituições virá mostrar como o discurso de 1824 é mais detalhado, sobretudo por configurar uma transição ideológica mais acentuada em termos de *liberalismo* "econômico" e, não "político", pois este último certamente se daria na Carta de 1891, quando da queda do Império e do advento da República. Assim, rompendo com a estrutura absolutista, temos a implosão de todos os privilégios, à exceção dos ligados à utilidade pública (art. 179, XVI), não se proíbe mais "nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio" (art. 179, XXIV), e ficaram abolidas as Corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres. Entretanto, foi garantida aos inventores a propriedade das suas descobertas ou das suas produções, como "privilegio exclusivo temporário", o que, de certo modo contradiz o princípio da concorrência livre, porém, que irá constituir elemento do discurso liberal de todas as demais Constituições (24).

(23) Constituição de 1891, art. 72; Constituição de 1934, art. 113; Constituição de 1937, art. 122; Constituição de 1946, art. 141; Constituição de 1937, art. 122; Constituição de 1967, art. 150; e Constituição de 1969, art. 153.

(24) ALBERTO VENANCIO FILHO, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio, p. 25. Observa este autor que, no período do Império, a ênfase no tocante ao domínio econômico sempre foi dada pelo Estado aos problemas de tarifas alfandegárias, afirmando que "eram, na verdade, os que tinham influência no incipiente sistema econômico da época, os quais, em todas as situações históricas, têm sempre a primazia como primeira atividade onde o Estado intervém no domínio econômico". Foi, inclusive, a fase na qual nasce o Código Comercial, bem como o Regulamento 737, sem dúvidas, monumentos complementares das mensagens liberais do discurso constitucional do Império, apesar dos protestos oposicionistas, especialmente do Manifesto Republicano de 1870 e do exemplo de Mauá, que demonstram os efeitos de uma legislação restritiva da liberdade econômica.

8. Quanto à Constituição de 1891, importante pela transformação do regime político, de monárquico a republicano, não acrescentou visivelmente nenhum dado ao discurso referente à "intervenção." Manteve-se na linguagem abstencionista, que equivalia a negar ao Estado a atividade no domínio econômico, ficando este reservado ao particular por força dos princípios fundamentais assegurados ao cidadão.

Na prática, porém, as coisas passaram-se de modo bastante diverso. A economia cafeeira, ameaçada por uma grande safra, que, segundo o raciocínio liberal da economia de mercado regida pela lei da oferta e da procura, iria ameaçar toda a estrutura e o sistema econômico nacional pela queda dos preços, inspirou a necessidade de se garantir uma "valorização" do produto. Ora, o discurso constitucional de 1891 não dava autorização direta para qualquer medida governamental neste sentido. Porém, a interpretação do disposto em seu art. 64 permitia aos Estados-Membros celebrarem *convênios* entre si, desde que não tratassem de matéria política (25). Por sua vez, este dispositivo articulava-se com o disposto no art. 47, nº 16, pelo qual as negociações internacionais eram entabuladas privativamente pelo Presidente da República, sempre *ad referendum* do Congresso, cabendo a este *aprovar os que os Estados celebrarem* entre si. Foi o bastante para que os Estados de Minas, São Paulo e Rio de Janeiro assinassem o Convênio de Taubaté, que podemos tomar como autêntica peça intervencionista em pleno regime do discurso liberal da Constituição de 1891, e talvez o primeiro no mundo capitalista liberal, pelas repercussões que encontrou na opinião pública estrangeira.

9. O discurso constitucional de 1934 surge completamente reformulado, em relação aos anteriores, tanto na estrutura como na própria essência.

Na estrutura, inova e afasta-se dos elementos liberais instituídos desde o discurso de 1824 e preservados no de 1891. Configurava claramente o seu caráter *intervencionista*. Assim, nele é introduzido o Título IV, "Da Ordem Econômica e Social". Cogita, portanto, de maneira expressa, do "ordenamento jurídico-econômico" e oferece aqueles elementos de comunicação normativa, reguladores das relações de força e de comportamentos do *poder* em relação aos seus *opera-*

(25) Constituição de 24 de fevereiro de 1891: Art. 64 — "É facultado aos Estados: 1º — Celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político" (art. 47, nº 16); art. 47 — "Compete privativamente ao Presidente da República: nº 16: "Entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar os que os Estados celebrarem na conformidade do art. 64, submetendo-os, quando o cumprirem, à autoridade do Congresso". Vide ALBERTO VENANCIO FILHO, *ob. cit.*, p. 83; BARON D'ARTHOUARD, "Le Progres Brésilien. La Participation de la France", Ed. Plon, Paris, 1911, *Encyclopedia of Social Science*, SELIGMAN, verbete "Valorisation". VENANCIO FILHO adianta que "é assim, em relação à defesa desse produto de exportação e ao esforço de mantê-lo na posição de destaque nos mercados internacionais, que se processam as medidas iniciais de intervenção mais ativa do Estado no domínio econômico, que, a partir daí, cada vez mais se acentuam..."; ... "É também para a intervenção nesse setor que se criam, em Minas e São Paulo, fórmulas novas de pessoas jurídicas de direito público, obedecendo a sistemas de descentralização funcional, que mais tarde se multiplicariam, confundindo ainda naquela época a doutrina pelo inusitado das formas adotadas, muito semelhante a das pessoas jurídicas de direito privado, porém caracterizadas fundamentalmente, pelo desempenho de funções de serviço público", p. 29.

dores e aos cidadãos em geral. Esta comunicabilidade deveria cumprir o objetivo de evitar "enfoques unilaterais quanto à filogênese do direito correspondendo a afirmações metafísicas" (26), ao mesmo tempo em que, por estarem explicitamente gravados na Constituição, tornam efetiva a sua ligação com a *ideologia* nesta consagrada, pois a ela se integram e aplicam, nas expressões de SEMANA.

Em verdade, passamos a localizar no conjunto de artigos que compõem o discurso, neste particular, o que se vem denominando de "Constituição Econômica", como foi visto anteriormente, e tal fato significa a adequação, a este "Título", de todos os dados de raciocínio, aplicáveis à Constituição em geral.

O discurso de 1934 foi, desta forma, inovador em todos os sentidos. Se a estrutura modificou-se pela adoção de um "ordenamento" econômico dentro da ordem jurídico-política do discurso constitucional amplo, também com referência ao sentido material, à essência, a mensagem foi completamente nova.

Começa (27) por introduzir "os princípios da justiça social e das necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna", ao lado de garantir a "liberdade econômica dentro de tais limites". Estes são os elementos fundamentais da "organização" da "ordem econômica".

Mais explicitamente sobre "intervenção", vamos verificar que "por motivo de interesse público" a "União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica". Temos, pois, a ação direta do Estado. Existem, porém, o *motivo* do interesse público e a exigência de "autorização" "em lei".

Estes dois dados convidam-nos a penetrar o sentido do discurso intervencionista quanto à sua *intencionalidade* conjugada com o "elemento ideológico fundamental" do próprio regime. Ora, para melhor compreendê-lo, poderemos remeter-nos aos "Direitos Fundamentais", que garantem a *propriedade*, a *liberdade* e a *segurança*, e à própria *excepcionalidade* neles introduzida pelo instituto da "desapropriação", com o correspondente direito à "indenização" (28). Esta *excepcionalidade* conduziu à exigência de lei específica para a "desapropriação", sendo que o discurso de 1891 omitiu este detalhe, que, a ser tomado como intencional, já poderia ser destacado como espaço "intervencionista". O princípio da "função social" da *propriedade*, comprometendo este instituto em sua plenitude, parece-nos bem colocado pelo discurso de 1934, na própria frase garantidora da *propriedade*. Tem, portanto, o sentido de restringi-la. Para tanto, exigiu lei, e nem situou-a, em nenhum momento, em sua manifestação plena. Se a exigência de lei pode ser tomada como índice de *excepcionalidade*, já será de certo modo discutível, pois mais correto parece-nos transferir o tema para a autoexequibilidade, ou não, da norma constitucional.

(26) PAULO SEMAMA, ob. cit., p. 93.

(27) Art. 115.

(28) *Constituição de 1824*, art. 179, XXII: "A lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização"; *Constituição de 1891*: "O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia"; *Constituição de 1934*, art. 113, § 17: "É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar".



Prosseguindo no discurso intervencionista de 1934, não vamos encontrar mais insistido o sentido da *ação econômica direta*, porém mostra-se intenso e eloqüente nas medidas de estímulo, orientação e direção da iniciativa particular. Promove o fomento à "economia popular", à "nacionalização" progressiva dos bancos de depósito, e das "empresas de seguros", recomendando a transformação, em sociedades *brasileiras*, das estrangeiras que operavam no País. A mesma linha nacionalista reafirma-se nas concessões para o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais e quedas de água, determinando a nacionalização progressiva das mesmas, quando julgadas básicas ou essenciais à "defesa econômica ou militar do País". No mesmo sentido, vedava a estrangeiros a propriedade de "empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas", bem como a condição de armadores e tripulantes de navios nacionais na proporção de dois terços, o exercício de profissões liberais, determinava a percentagem de brasileiros nos serviços públicos, e assim por diante.

Ainda, no mesmo sentido, foram introduzidos os princípios de toda a legislação social referente ao trabalho, à ação das empresas concessionárias ou contratantes de serviços públicos.

10. O discurso intervencionista na Constituição de 1937 assume características de afastamento dos compromissos democráticos e de comportamentos liberais, embora mantenha o mesmo estereótipo introdutório dos "Direitos e Garantias Individuais", mantendo igualmente o princípio da desapropriação mediante lei e indenização correspondentes.

Atribui ao Presidente da República amplas atribuições a serem satisfeitas por decreto-lei, porém, não o admite no tocante à instituição de *monopólios*, (29) podendo, entretanto, a União explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicações e navegação aérea, inclusive instalações de pouso, e vias férreas em determinadas circunstâncias (30).

Quanto aos elementos reunidos sob o Título "Ordem Econômica", o discurso é, por vezes, mais explícito do que os anteriores. Assim, refere-se à *intervenção* do Estado no *domínio econômico*, inclusive designando as diversas formas que poderia assumir, isto é, podendo verificar-se pelo "controle", pelo "estímulo" ou pela gestão "direta" (31).

De certo modo, a própria "economia da produção" poderia ser considerada por este prisma, visto como o discurso afirma que ela "será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de Poder Público".

(29) Art. 13, Constituição de 1937.

(30) Art. 14, VII.

(31) Art. 135: "Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta" (Constituição de 1937).

O mesmo sentido *nacionalista* anteriormente registrado mantém-se neste discurso, quanto a bancos, empresas básicas e essenciais à defesa econômica e militar, armadores, comandantes e tripulantes de navios, exercício de profissões liberais e assim por diante.

11. O discurso constitucional de 1946 afirmou-se com compromissos democráticos, com a responsabilidade de oferecer a passagem de regime de poder centralizado para o de um Estado de Direito claramente caracterizado. No tocante aos "Princípios Fundamentais", repete os discursos anteriores. Mas, ao destacar os temas econômicos, reúne-os no Título V, "Da Ordem Econômica e Social" e oferece expressões mais cuidadosamente trabalhadas. A Constituição é elaborada no preciso momento em que se modificavam as linhas doutrinárias e se aceitava este expediente como uma imposição dos novos tempos, embora não se conseguisse uma volta ao liberalismo do discurso de 1891. Pelo menos, foram amainados os termos do discurso de 1934 e, mais especialmente, os de 1937. Foram introduzidos, em frases sintéticas, embora cristalinas, e reunidos num só artigo, por exemplo, os princípios da *justiça social* pela conciliação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, ou a *obrigação social* de trabalhar, com a garantia da existência de trabalho, por certo abrindo ao Estado a responsabilidade desta garantia mediante medidas de política econômica que somente poderiam ser de natureza intervencionista.

Quanto à *intervenção* diretamente referida, o registro vem ao lado da exigência de lei especial e tanto se menciona o *domínio econômico* em geral, como a *monopolização de determinada indústria ou atividade* (32). O tom do discurso é o de admitir a medida, ao dizer que "a União *poderá* intervir", e os elementos restritivos são postos de maneira muito hábil, porque afirmam que "a intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição". Ora, remetendo aos "direitos fundamentais", por certo estaria retomando os parâmetros liberais, dentro das exceções ali consignadas, da existência de lei, de interesse ou utilidade pública e de reconhecimento aos direitos à liberdade, à propriedade e à segurança.

Em certos pontos, entretanto, o discurso avança para as arestas dos autênticos princípios liberais, como por exemplo, estabelecendo critérios de *igualdade*, pela justa distribuição da propriedade, em virtude do seu condicionamento ao bem-estar social (33). Afasta-se das restrições voltadas para o *nacionalismo*, e volta ao estuário dos princípios do texto de 1891, embora neste o tema não fosse explicitamente tratado, e o faz, por exemplo, quando deixa o *regime* dos bancos, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos, para a regulamentação em *lei ordinária*. Entretanto, conserva o mesmo caminho nacionalista em relação às empresas jornalísticas.

12. O discurso constitucional de 1967 não traz significativas inovações, a não ser algumas modificações na distribuição dos temas pelas diversas frases. Assim, situando o conjunto de disposições de natureza econômica, o Título III "Da Ordem Econômica e Social", prefere articular, sob a forma de "princípios", os componentes da frase, definindo o "fim" a ser atingido, que são a *justiça social*

(32) Arts. 145, 146, da Constituição de 1946.

(33) Constituição de 1946, art. 147.

e os referidos princípios sobre os quais deseja repousá-la. Aí reúne a *liberdade de iniciativa* ao lado da *valorização do trabalho como condição da dignidade humana*, da *função social da propriedade*, da *harmonia e solidariedade entre os fatores da produção*, do *desenvolvimento econômico* e da *repressão ao abuso do poder econômico*. Como se vê, situa elementos ideológicos em choque, na composição da frase fundamental definidora da própria ideologia consagrada pelo discurso.

Quanto à *intervenção*, vai situá-la em meio a uma série de frases secundárias, oferecidas em parágrafos, considerando-a *facultativa*, repetindo a área em que se aplicará como o *domínio econômico* e o *monopólio de determinada indústria ou atividade*, a *exigência de lei*, a *segurança nacional* ou — e nisto vai a inovação exceptiva “para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais” (34). Ainda estabelece, em parágrafo seguinte, a autorização de contribuições para atender à intervenção do domínio econômico.

13. O discurso de 1969 reúne os temas econômicos no Título III “Da Ordem Econômica e Social”, define o seu *fim* como sendo a *realização do desenvolvimento nacional e a justiça social* e adota o sistema de enumerar os “princípios” que funcionam como *base*, repetindo aqueles do discurso de 1967, mas acrescentando a “expansão das oportunidades de emprego produtivo”, que novamente trazem à baila a responsabilidade direta ou indireta do Estado neste sentido.

Quanto à *intervenção*, tratada do mesmo modo *facultativo*, também repete os elementos anteriormente adorados inclusive a condição de se tomá-la por “setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e da liberdade de iniciativa...”

A inovação destacável encontra-se especialmente no art. 170, quando se refere às empresas privadas e ao seu relacionamento com o Estado. Assim, atribui “preferencialmente” a estas empresas “organizar e explorar as atividades econômicas”. Não se mostra tão correta e pontualmente liberal, entretanto, pois garante o “estímulo e o apoio do Estado”, definindo, portanto, um Estado mais *paternalista* do que *liberal*, e mais *intervencionista* do que o habitual, visto como praticante de um intervencionismo voltado para os interesses particulares da empresa privada.

Define, por outro lado, em seu parágrafo primeiro, portanto, como frase subordinada, a possibilidade de o Estado organizar e explorar diretamente a atividade econômica, e o faz dizendo que só em “caráter suplementar da iniciativa privada”.

Continua neste traçado de limites impondo as normas aplicáveis às empresas privadas, também às sociedades de economia mista e às empresas públicas, o que põe o Estado intervencionista nas condições de igualdade com o empresário particular, porém condicionado inicialmente a exercer atividade nos setores impraticáveis para este último. E neste sentido a igualdade vai ao

(34) Constituição de 1967, art. 157, § 8º

direito das obrigações e ao próprio regime tributário, para a própria empresa que não atue sob forma monopolística.

Quanto aos demais elementos, sempre se verifica, praticamente, a repetição dos mesmos artigos e, portanto, uma linguagem fixa e estática, com pequenos desdobramentos, sem maior expressão e nem sempre adequados ao discurso constitucional.

14. A análise do discurso, mesmo sem descer apenas à construção gramatical, conduz-nos à exigência de maior penetração no próprio sentido e na aplicação de termos ou de expressões, ainda quando passamos de uma a outra dentre as Constituições brasileiras. O material adequado a esta pesquisa começa a se apresentar na Carta de 1934, e justamente no Título "Da Ordem Econômica". Segue daí por diante. Destacaremos dentre outros itens para esta apreciação, apenas subentendida ou expressa a presença do vocábulo *intervenção*, a nomeação do *agente*, o *verbo* a ela referido dando o peso jurídico de sua efetivação, o *motivo*, o *modo* de legalmente se efetivar, a *área* de sua manifestação, o caráter de *excepcionalidade* ou não, a *indcnição* definidora da presença do elemento capitalista liberal da plena propriedade, e, por fim, as *ressalvas* acaso registradas. À base destes elementos, podemos organizar o quadro seguinte:

#### *Presença do vocábulo "intervenção"*

- Constituição de 1934 (art. 116) .....
- Constituição de 1937 (art. 135) ... "A intervenção do Estado no domínio econômico..."; "A intervenção do Estado no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta".
- Constituição de 1946 (art. 146) ... "A União poderá... intervir no domínio econômico...".
- Constituição de 1967 (art. 157 — § 8º) "... a intervenção no domínio econômico...".
- Emenda Constitucional de 1969 ... "... a intervenção no domínio econômico".

#### *Nomeação do "agente" da "intervenção"*

- Constituição de 1934 (art. 116) ... "a União...".
- Constituição de 1937 (art. 135): "... intervenção do Estado... de maneira a (...) introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.
- Constituição de 1946 (art. 146): ... "... A União...".
- Constituição de 1967 (art. 157, § 8º): "... Lei da União... (identificando-a com o Governo federal).

#### *"Verbo" empregado*

- Constituição de 1934 (art. 116): "... a União *podará*...".
- Constituição de 1937 (art. 135): "a intervenção (...) só se *legitima* para...".

Constituição de 1946 (art. 146): "A União *podará* !."

Constituição de 1967 (art. 158. § 8º): "São *facultados* a intervenção...".

Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 163): "São *facultados* a intervenção...".

#### *Motivo ou justificativa da "intervenção"*

Constituição de 1934 (art. 116): "Por motivo de *interesse público* ..."

Constituição de 1937 (art. 135): "... só se legitima *para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado*".

Constituição de 1946 (art. 146): "... a *intervenção terá por base o interesse público*...".

Constituição de 1967: .....

Emenda Constitucional nº 1, de 1969: .....

#### *Instrumento autorizativo da "intervenção"*

Constituição de 1934 (art. 116): "... autorizada em *lei especial* a União...".

Constituição de 1937 (art. 135): não faz referência a instrumento.

Constituição de 1946 (art. 146): "A União... mediante *lei especial*...".

Constituição de 1967 (art. 158. § 8º): "... mediante *lei da União*..."

Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 163): "... mediante *lei federal*...".

#### *Area de manifestação da "intervenção"*

Divide-se: a) "Domínio Econômico"; b) "Monopólio...".

##### a) *Domínio Econômico*

Constituição de 1934 (art. 116): "....."

Constituição de 1937 (art. 135): "... no *domínio econômico*.

Constituição de 1946: (art. 146): "... no *domínio econômico* ...".

Constituição de 1967 (art. 157. § 8º): "... no *domínio econômico*...".

Emenda Constitucional nº 1, de 1969: "... no *domínio econômico*...".

##### b) *Monopólio*

Constituição de 1934 (art. 116): "... *monopolizar determinada indústria ou atividade econômica*...".

Constituição de 1937 (art. 135): .....

Constituição de 1946 (art. 146): "... monopolizar determinada indústria ou atividade...".

Constituição de 1967 (art. 163, § 8º): "... e o monopólio de determinada indústria ou atividade...".

Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 163): ... "... o monopólio de determinada indústria ou atividade...".

### *Caráter de excepcionalidade* <sup>(35)</sup>

Constituição de 1937 (art. 135): "Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e...".

Constituição de 1946 (art. 146) .....

Constituição de 1967 (art. 163, § 8º) ... "quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa...".

Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 163) ... "... quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa..." Art. 170... "As empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas." "§ 1º - Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica."

"§ 2º - 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."

"§ 3º - A empresa pública que explorar atividade não monopolizadas ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas."

### *Garantia de indenização*

Constituição de 1934 (art. 116) ... "...asseguradas as indenizações devidas, conforme o art. 112, nº 17."

Constituição de 1937 (art. 135) ... "....."

Constituição de 1946 (art. 146) ... "... e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição."

Constituição de 1967 (art. 157, § 8º) ... "... assegurados os direitos e garantias individuais."

(35) Pela excepcionalidade, dizendo representar a maioria dos autores, FABIO KONDER COMPARATO, *Novos Estudos e Pareceres de Direito Empresarial*, Forense, Rio, 1981, p. 294; contra este ponto de vista, GERALDO VIDIGAL, *Teoria Geral do Direito Econômico*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, nº 126; EROS ROBERTO GRAU, *Enciclopédia Saraiva de Direito*, vol. 46.

Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 163) ... "... assegurados os direitos e garantias individuais."

#### *Ressalvas*

Constituição de 1934 (art. 116) ... "... ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos poderes locais."

Constituição de 1937 .....

Constituição de 1946 .....

Constituição de 1967 .....

Emenda Constitucional nº 1, de 1969 .....

15. A leitura do quadro acima permite-nos salientar alguns pontos merecedores de atenção no discurso constitucional brasileiro sobre a "intervenção".

Em primeiro lugar, o uso da expressão está consignado nas Constituições a partir de 1937, sendo, porém, apenas subentendido no artigo correspondente, no texto de 1934. Razões diversas, mas sobretudo o preconceito então reinante e que identificava a palavra e a medida, com regimes fortes de direita ou de esquerda, certamente teriam sugerido esta posição cautelosa, apesar da inspiração da própria Carta, ligada ao corporativismo de colorido fascista, à época (38).

Quanto à nomeação do agente da intervenção, ora o discurso o identifica expressamente como sendo a União, ora o Estado, mas, por outro lado, também usa da linguagem apenas referencial indireta falando da "lei da União" ou de "lei federal".

No tocante à expressão verbal, ou se mostra autorizativa, sem imposição, afirmando que *poderá* ser exercida, que *são facultados*, ou pode ser interpretada como bastante mais veemente ao dizer que *só se legitima*, pois, neste caso, apesar de condicionante, já a admite sem a prévia necessidade de consentimento. Discute-se a sua *legitimidade*, o que supõe a possibilidade de sua prática anterior a ser submetida a esta apreciação.

No que se refere à *justificativa*, as expressões mostram-se, por vezes, referentes a conceitos sempre sujeitos a discussões como o *interesse público*, mas, por outras, vão diretamente ao assunto, como "para suprir deficiências da iniciativa individual... etc."

A autorização ou a legitimidade *mediante lei* é uma constante em todos os textos, impedindo, desta forma, o caráter arbitrário com o qual o conceito vinha densamente carregado pela vinculação a regimes fortes ou de exceção.

O problema da *área de manifestação* da intervenção leva os textos a tratarem do "domínio econômico" e/ou do "monopólio". Complementando a opção, figura a *atividade econômica*.

Trata-se de "monopolizar determinada indústria ou atividade econômica" e "intervir no domínio econômico". Mas, as frases completas podem deixar

(38) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934*, Tomo II, p. 296, Editora Guanabara, Rio.

alguma dúvida de entendimento. Assim, no texto de 1934, "a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica", o que significa apenas a possibilidade de *monopolizar*, excluindo outras formas de intervenção e não se falando também em "domínio econômico".

Já no texto de 1937, não se fala em *monopólio*, e, sim, de "intervenção do Estado no domínio econômico", deixando entrever a vastidão da área a que se destina e que, se tomarmos como sendo a "atividade econômica", será configurada "pelas deficiências da iniciativa individual e coordenação dos fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representado pelo Estado." Como se vê, até mesmo o detalhe diferenciador entre *Nação* e *Estado* fica aí salientado.

O texto de 1946 parece distinguir entre *intervir* e *monopolizar* pela conjunção e, pois refere-se a "intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria, ou atividade, "o que vale dizer, também, distinguir o *domínio econômico* da *atividade*."

O texto de 1967, com a emenda de 1969, segue a mesma linha do anterior.

Efetivamente, a distinção entre *domínio econômico* e *atividade econômica*, se inicialmente parecia de somenos importância, passa a constituir motivo de maiores desencontros de opinião na própria medida em que se pratica a intervenção constitucionalmente autorizada. Costuma-se voltar à noção tradicional do "serviço público", para daí chegar-se até à sua noção atual, ampliada, e ocupando área sempre crescente por *invasão* sobre o território antes reservado, pelo liberalismo, somente à iniciativa privada. Assim, tomando a "intervenção" nesse sentido de *intromissão* ou de *invasão* de território, chegam os autores do conceito de "domínio econômico" como referente às "atividades de produção e de circulação comercial de bens" (37). Ressalva-se, porém, a peculiaridade de predominância do *jus imperii* no serviço público e a regra da livre iniciativa nesta outra área. Porém, deve-se notar, também, que a este ponto de vista está vinculada a ideologia liberal, diferente da neoliberal, na qual o intervencionismo é admitido. Daí o texto de 1969, explicitando a condição de igualdade de tratamento entre a atividade exercida pelo Estado e a destinada à iniciativa privada, que, descendo até a legislação ordinária, encontra os dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 200 e 900, quando consideram a sociedade de economia mista e a empresa pública como "pessoas de direito privado".

Não parece possível, portanto, confusão entre "domínio econômico" e "atividade econômica", quando se toma aquele como a *área* na qual esta será praticada.

Quanto à *excepcionalidade* da "intervenção", tem sido considerada em relação a vários elementos. Um deles é o que toma por dado referencial a ideologia liberal, na qual ao Estado é defesa a prática da atividade econômica, limitando a sua atuação ao *serviço público* e este tão mais restrito quanto mais puro aquele sentido ideológico. O *État gendarme* é o seu símbolo perfeito. Somente

(37) FABIO KONDER COMPARATO, *Novos Ensaios de Direito Empresarial*, Forense, Rio, 1981, p. 293.



por exceção pode ser admitida esta atividade, e, portanto, não há que se discutir o seu caráter excepcional.

Libertando-nos desta visão liberal, e marchando para um modelo neoliberal, cuja própria ideologia traz implícita a atividade econômica do Estado, teremos, então, a ação deste na área, ou no "domínio econômico". Por sua vez, este "domínio econômico" não seria o território exclusivo da iniciativa privada, mas, ao contrário, suscetível de ser trabalhado tanto por esta como pelo Estado. A diferença entre esta área e a do *serviço público* estaria na mecânica operacional. Enquanto o serviço público é prestado em decorrência de recursos tributários, a atividade econômica é levada a efeito, tal como no liberalismo, à base de custos e margens de lucros, sejam estes do tipo capitalista, como acréscimos sobre os custos, garantidos pelo preço de venda, sejam "lucros sociais" decorrentes de "preços políticos", garantidos pelo Poder Público. Longe de intervenções no sentido de excepcionar, teríamos a ação econômica do Estado, tomada com referência a custos e vendas, e, ocasionalmente, lucros, do modelo operativo capitalista, embora não apropriados com o mesmo sentido deste.

Outros preferem separar as referências do texto constitucional entre *monopólio e intervenção estatal* "não monopolizadora". Outros fazem a distinção entre o sentido de *ação* e o de *atividade* que, por seu turno, levaria à definição das formas de atuação do Estado, tanto no serviço público como fora dele (38).

Quanto à *indenização*, assegurada explicitamente por todos os textos em exame, exceto o de 1937, constitui a afirmativa capitalista da ideologia constitucionalmente adotada.

E, por fim, com referência às *ressalvas*, a Constituição de 1934 explicitou-as quanto aos serviços municipalizados ou de competência dos poderes locais. As demais Constituições silenciam a este respeito.

16. Vários detalhes do discurso constitucional mereceriam análise, por outros prismas. Tomemos, por exemplo, o tema das *emergências constitucionais* de que se cuida, atualmente, com certa insistência. Em seu aspecto econômico, é sempre muito difícil caracterizá-las, porém, tentaríamos ligá-las às próprias modificações mais profundas, mesmo de sentido ideológico, que decorreriam de medidas tomadas inicialmente, a partir de consentimentos tácitos embasados no texto constitucional.

Referimo-nos, anteriormente, e por exemplo, à realização do Convênio de Taubaté, com respaldo constitucional no texto liberal de 1891 e constituindo um expediente perfeitamente intervencionista, e, portanto, em contradição de princípios com o mesmo texto.

A *circunstância econômica* que o justificou foi a ameaça de uma grande e inesperada safra de café para o ano que se seguiria. Pela ideologia liberal adotada, a teoria econômica correspondente baseava-se na lei da oferta e da procura. O impacto de uma grande oferta, fatalmente produziria uma baixa violenta dos preços e uma crise econômica de proporções capazes de compro-

(38) EROS ROBERTO GRAU, *Enciclopédia Saraiva de Direito*, vol. 46.

meter toda a economia nacional. O *Convênio*, permitido pelo texto constitucional, geraria efeitos intervencionistas que acabaram absorvidos pela própria União, ainda de acordo com esse mesmo texto.

Ao nosso ver, o fato pode ser tomado como exemplo do que se procura conceituar como *emergência constitucional de natureza econômica*<sup>(39)</sup>, embora os autores preferam justificá-la por "crises econômicas", por certo numa visão muito liberal do próprio funcionamento do mercado. Realmente, ainda que não dissociados da idéia de "crise", temos fatos que se perpetuam de certo modo e que justificam medidas de natureza daquele convênio, ou a produção de instrumentos legais aparentemente em choque com os dispositivos constitucionais, porém impostos de tal modo pela realidade, que estes acabarão por absorvê-los.

Um exame mais meditado com referência à própria "intervenção" poderia conduzir a raciocínio que a situasse em momento de "emergência constitucional", e que, levando a ponto mais avançado este conceito, porém mais adequado à sua própria *finalidade*, acabasse por explicar o mecanismo pelo qual as "emergências" podem terminar por ser incorporadas à ideologia consagrada pelas Constituições e introduzirem afirmativas de caráter permanente no respectivo discurso.

A livre iniciativa, ao lado da intervenção<sup>(40)</sup>, não podem ser tomadas como dispositivos contraditórios, mas, ao contrário, devem ser consideradas como pertencentes ao mesmo discurso constitucional e, entendidas como tal. Para determinadas circunstâncias, vale a *livre iniciativa*, para outras, vale a *intervenção*, e, com isto, o "discurso intervencionista" tornou-se mais explícito, mais claro e mais completo.

Cada um dos detalhes da temática econômica intervencionista resiste ao mesmo raciocínio e nisto reside, em nossa opinião, o ponto fundamental desse "discurso". O elemento semântico posto em prática permite justamente conduzir o "sentido" do discurso ao seu objetivo fundamental, que no próprio texto está definido como sendo o "desenvolvimento nacional" e a "justiça social", ao mesmo tempo em que as garantias da *liberdade* e da *propriedade* oferecem os elementos complementares do verdadeiro e correto discurso como um todo.

17. A partir das observações sobre o "discurso intervencionista nas Constituições brasileiras", podemos concluir por uma infinidade de informações que alimentam o trabalho científico, embora ainda não ultrapassem os limites da constatação. Em um quadro sucinto, podemos verificar como alguns pontos desse "discurso" destacam-se na seqüência cronológica dos textos, registrando a presença de modificações na realidade econômica, política e social de modo amplo, enquanto que outros mostram-se resistentes, desgastando-se, ou não, sob o impacto dos fatos em sua permanente dinâmica. Esta verificação, certamente, há de ser tomada como valioso material para discussões, ensinamentos e pesquisas continuadas que levem a satisfatório aprofundamento.

(39) GERMAN J. BIDART CAMPOS, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Ed. Ediar, Buenos Aires, p. 189.

(40) Emenda Constitucional de 1960, art. 160, I. e art. 163.

Vimos, por exemplo, como o texto abstencionista de 1891 pôde dar guarida à "intervenção" consubstanciada no Convênio de Taubaté, mediante a imposição da realidade que envolvia não somente a vida econômica do País ou o interesse de classes dominantes e diretamente interessadas nos preços dos produtos e em lucros decorrentes, mas toda a vida de uma Nação que tinha no café o suporte fundamental de sua própria economia. Funcionaram, então, alguns elementos essenciais como a contradição entre princípios ideológicos puros, sendo o *liberal* consignado no texto constitucional e o *fático* imposto pela realidade.

O estudo mais detido deste exemplo remete-nos a considerar até que ponto a *intencionalidade* contida no texto constitucional deve ser limitada, ou não, ao aspecto meramente formal do discurso, cessando na sua expressão gramatical, ou justificando o seu entendimento precisamente a partir deste ponto. Melhor dizendo, trata-se de garantir a *adaptabilidade* a um "dinamismo circunstancial". Neste caso, indaga-se dos aspectos favoráveis ou temerários sugeridos por esta *adaptabilidade* do discurso à realidade mutável, e que poderiam acabar por descaracterizar o próprio texto constitucional, por natureza diferente da *legislação ordinária, justamente em face dos seus elementos de permanência*. Além disto, corre-se o risco de se deslocar a *intenção*, desligando-a de sua raiz temporal definida pelo momento em que o constituinte a cunhou, para contagiá-la de elementos de incerteza e fluidez circunstancial, que, entretanto, já podem ser identificados em seu embrião, nas posições teóricas que admitem o princípio das "circunstâncias constitucionais". É fácil perceber, por outro lado, a fragilidade da linha divisória entre um poder submetido à lei e um poder discricionário, quando se começa a deslisar neste terreno movediço. Se a extremos não se pretende chegar, então fica em suspenso o modo pelo qual se há de proceder para o aperfeiçoamento do discurso intervencionista, e mesmo do constitucional de modo amplo, adequando-o à realidade, sem que se desloque e desequilibre, no conjunto, a mensagem ideológica adotada.

Não menos recomendável é a observação de que, na proporção em que elementos essenciais a esta definição ideológica sofrem transformação, também a estrutura do discurso exige modificações que garantam a sua melhor adequação à situação nova. Podemos perceber claramente esse detalhe na passagem dos textos "liberais" para os "neoliberais", com a introdução do Título "Da Ordem Econômica", ou, se quisermos adotar a expressão, da "Constituição Econômica".

Esta passagem e este expediente, por seu turno, geraram comportamentos até então inusitados nos discursos constitucionais. Basta citar, como vimos, os elementos registrados no interior de um mesmo artigo (art. 160 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969) com aparentes contradições ideológicas e, ao mesmo tempo, exigindo uma leitura harmônica e coerente. Ali encontramos a "livre iniciativa", correspondente à concorrência plena, ao lado desta concorrência admitida como "abuso" a ser reprimido; o direito à propriedade, ao lado de sua limitação e condicionamento ao cumprimento de função social; o reconhecimento da luta de classes pelo próprio dispositivo que determina a harmonia entre as categorias sociais da produção, são alguns dados oferecidos à pesquisa e à meditação, pois, apenas pela simples leitura não se chega a saber

com precisão se o modo de assim lançá-los no "discurso" pelo constituinte tenha sido produto de deficiência e incapacidade técnica de dominá-lo, ou mesmo por má fé, estando seguro de que jamais poderiam conduzir a resultados objetivos.

Não se pode negar que, assumida a postura positivista, basta estar incluída no discurso constitucional para que tenha a "força de imposição" necessária e que, se contradições ideológicas possam ser constatadas, em termos teóricos, na verdade a "ideologia adotada" no texto passaria a ser a "ideologia efetiva" a ser obedecida. Entretanto, o efeito não se mostra de acordo com tal miraculosa proficiência do dispositivo, pois que a realidade se lhe impõe à base de valores culturais muitas vezes rebeldes a tal aceitação. A partir daí, o discurso constitucional verá comprometida a sua própria força jurídica, com o sentido impositivo da norma cedendo lugar à realidade e desacreditando-o perante o seu próprio destinatário. Em decorrência, surgem os expedientes das "emendas", das "novas Constituições", da edição de "atos" que acabam por desfigurar o sentido harmônico do todo e por tornar o discurso constitucional um documento de incoerências cada vez mais acentuadas e incapazes de se imporem como obra de conjunto. Desfaz-se qualquer possibilidade de uma sintaxe aceitável, e o discurso perde a sua própria condição de existência para se tornar um amontoado de frases desconexas que insistem em oferecer uma mensagem sem que o consigam. Quanto à "intervenção" em particular, ainda mais se acentuam estes dados negativos.

Em verdade, não satisfaz às condições do "discurso intervencionista" a técnica de afirmativas genéricas, que transferem a outros segmentos do texto geral o seu entendimento, e acabam por diluí-lo nas dobras do discurso constitucional como um todo, sem atingir o real objetivo de definir-lhe a natureza, os limites e os objetivos. Encontramos no discurso constitucional brasileiro dois exemplos<sup>(41)</sup> que assumem posições de certo modo opostas como técnica de expressão, nas Constituições de 1946 e de 1937, ao mesmo tempo em que podemos encontrar certa evolução a partir de elementos repetidos, na Constituição de 1967 e em sua emenda de 1969, tendo por finalidade definir de modo mais incisivo o princípio abstencionista em predominância sobre o intervencionista.

O destaque pelos exemplos retirados da observação, e aqui trazidos, tem a finalidade de chamar a atenção para a necessidade do aperfeiçoamento do "discurso intervencionista" nas Constituições, pois, ao que parece, sua inclusão tem sido apenas a decorrência de injunções circunstanciais, e o seu tratamento levado a efeito sob o critério de improvisos e de concessões.

Ao que nos parece, esta é a tarefa científica que se impõe com verdadeiro rigor e premência no momento em que o direito se ressent de um lamentável descompasso de suas técnicas em face das exigências de uma sociedade dinâmica e na qual o elemento econômico se afirma indiscutível, inegável, eloquente e, portanto, incapaz de continuar recebendo tratamento genérico e indefinido, perfurado por brechas de toda ordem, que comprometem o próprio sentido e o prestígio das Constituições, nas quais comparece estribado em falhas e inadequações.

(41) Constituições: 1934, art. 116; 1937, art. 135; 1946, art. 146; § 8º; 1969, art. 163.

# O "lobby" nordestino: novos padrões de atuação política no Congresso brasileiro

ANTÔNIO CARLOS POJO DO REGO

Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados.  
Sociólogo, graduado pela Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul, 1971, e Pós-Graduado  
em Sociologia, Universidade de São Paulo, 1973.

## Introdução

Quando se analisa o papel do Legislativo num determinado sistema político, um dos primeiros objetos de indagação é a relação de **representação** existente entre o membro do Legislativo e os setores da sociedade civil que o elegeram. Na verdade, o *nexo privilegiado em qualquer proposta deste sentido é o Parlamento como via de comunicação entre o Estado e a sociedade. É ele um órgão a nível do Estado, mas com características especiais face aos outros poderes, já que retira sua legitimidade não da competência técnica ou da possibilidade de ação eficaz sobre o sistema econômico como setores da burocracia e do aparato do Estado, mas pelo conhecimento de que dispõe sobre as necessidades e as aspirações de setores do eleitorado a que representa.*

Tal constatação, que é clássica em ciência política, nos leva, necessariamente, a discutir que situação passa a existir quando um Parlamento convive com um Estado caracterizado pelo autoritarismo, como identificamos no Brasil, na última década, sobretudo. Uma das definições mais precisas sobre o Estado brasileiro pós-AI-5 foi a de que se tratou de um "autoritarismo desmobilizador", isto é, de um regime fechado, com alta centralização do processo de decisão política e que, ao mesmo tempo, utilizou o seu poder sobre a sociedade não para levá-la a um projeto de nação que lhe era próprio, mas, ao contrário, para reforçar-lhe a apatia e a desmobilização política.

Podemos argumentar, sem medo de erro, que neste contexto, a ação do Parlamento se reveste de características peculiares, que são diversas dos Parlamentos e dos Partidos que encontramos nos regimes totalitários, onde a ação de tais organizações se dá no sentido de reforçar a mobilização de segmentos da sociedade em apoio ao projeto do Estado, representado pelo programa e pela doutrina do Partido único. Num ambiente político como o da Rússia Soviética ou da Alemanha Nazista, a ação parlamentar, na medida em que ela existe, procura pautar-se pela obediência aos ditames da ideologia dominante, que se serve da instituição parlamentar como um dos mecanismos de mobilização.

Já nos Estados autoritários do tipo brasileiro, o Parlamento exerce, antes de mais nada, uma função legitimadora do regime, já que, em se mantendo aberto e funcionando uma Casa legislativa eleita pelo sufrágio popular, caracteriza-se o regime como representativo, mesmo que não se submeta, em seus centros de poder, ao teste eleitoral. A eleição indireta para a Presidência da República, instituída pela Constituição de 1967, coloca o centro decisório fora do alcance dos eleitores, já que o controle do Colégio Eleitoral se processa de maneira bastante simples para o Sistema. O Parlamento, por outro lado, desprovido de grande parte de seus poderes, inclusive e principalmente, a sua prerrogativa de introdução de matérias financeiras (art. 57 da Constituição), torna seguro o vínculo de representação, do ponto de vista dos detentores do poder, já que significa uma válvula através da qual setores mais esclarecidos da população, principalmente urbanos, podem demonstrar o seu descontentamento, sem que isto leve necessariamente a uma alteração de políticas públicas que estão sendo implementadas pela administração.

Um dos pontos que nos parecem importantes neste sentido é o de que o vínculo de representação, dentro da sua definição clássica, comporta a noção de **informação**. O representante eleito por determinado setor da sociedade civil, quer através do critério de proporcionalidade, quer através de um distrito, deve informar o aparelho do Estado das demandas que os setores que representa fazem a este aparelho. É evidente que, na fórmula original, o papel do representante não fica só aí. Além de informar, ele também age como poder, isto é, na medida em que dispõe dos votos necessários no Parlamento, o representante consegue efetivamente fazer valer as demandas de seus representandos, e transformá-las em normas e decisões políticas e administrativas.

Com a passagem de uma situação democrático-liberal para uma situação autoritária, todavia, o componente de poder que está implícito na relação de representação desaparece, e as decisões sobre a alocação de bens e serviços do Estado passam a ser feitas a partir de critérios que nada têm a ver com demandas específicas e sim a partir de uma suposta racionalidade administrativa, exercida pela burocracia dirigente e seus apêndices técnicos. É claro que, na prática, as decisões não são tomadas tecnicamente e, portanto, sem qualquer aporte político. Elas são tomadas a partir de negociações políticas, mas, para participar-se delas, não mais se exige o velho contrato de representação, o mandato eletivo. Agora o poder e a influência se realizam de modo mais encoberto, mesmo quando a burocracia parece aceitar o princípio do colegiado, como ocorre, por exemplo, nos diversos Conselhos de Desenvolvimento (Econômico, Industrial etc.) que surgem após 1968 no Brasil.

O processo de admissão nestes fóruns é o da cooptação e não o da eleição. Neles permanece o verticalismo das decisões burocráticas: a eles cabe aconselhar, raramente decidir, ficando a decisão normativa a cargo da autoridade superior (Ministro ou Presidente da República).

Como o assento em tais Conselhos é, como dissemos, fruto da cooptação, não existe a possibilidade de que neles ingressem elementos de áreas periféricas ou contestatórias à orientação dominante, o que faz que exista uma grande previsibilidade das decisões tomadas. Não tendem a haver aportes

para a decisão vindos de áreas que não sejam centrais ao modelo de desenvolvimento adotado; falta, portanto, uma gama de informações para o processo decisório.

É neste sentido que podemos observar uma sobrevivência funcional do representante eleito, numa situação autoritária, não mais como ator provido de poder, mas sim como elemento fornecedor de informações para o processo decisório. Como as informações que ele traz para a decisão são informações que expressam interesses de seus representados, podemos dizer que o parlamentar, no autoritarismo, passa a exercer, real ou potencialmente, a função de "lobby" dos centros de decisão do Executivo, ao invés de constituir, ele próprio, um centro de poder que é submetido aos vários "lobbies" dos interesses específicos.

Tal função é aceita e reconhecida pelos parlamentares mas, muitas vezes, sofre cerceamentos por parte do Executivo. Este, na medida em que assume a ideologia "tecnoburocrática", espera que suas decisões sejam tomadas a partir de critérios racionais e técnicos e não sujeitas a qualquer tipo de influência de interesses particularísticos.

O objeto deste artigo é observar como grupos de Deputados e Senadores brasileiros, em dois momentos distintos destes últimos dez anos, tentaram atuar como "lobby" organizado, veiculando reivindicações de uma área sujeita a condições de vida extremamente precárias: o Nordeste. Estes dois momentos são 1971, quando o modelo tecnocrático e autoritário no Brasil está no auge de seu prestígio, e 1979, quando, com o processo de liberalização, e, não por coincidência, com a crise econômica, tal modelo está em visível descrédito.

Em 1971, parlamentares da ARENA, o Partido oficial do regime, organizam a COCENE, a Comissão de Estudos do Nordeste, que tinha como objetivo, segundo seu documento oficial, "propor subsídios ao Governo à magna tarefa de solucionar o mais grave problema da Nação, representado pelo atraso econômico e as disparidades regionais prevalentes no Nordeste" (1). Como se vê, o objetivo é informar o Governo oferecendo, como afirmou o Presidente da Comissão, Senador Dinarte Mariz, "sua visão política de conjunto sobre os diversos problemas" (2).

Em 1979, já com o conjunto de medidas liberalizadoras que ficou conhecido como "abertura política", posta em curso pelo Governo Ernesto Geisel, um outro grupo, composto também de Deputados arenistas, foi organizado no Congresso. Já agora, com o recesso do autoritarismo, o objetivo era mais explicitamente político. Como diz o convite para a primeira reunião do grupo, pretendia-se "deixar claro que as Bancadas da ARENA do Nordeste (...) podem dar uma contribuição maior e mais efetiva aos planos do Governo e do País. Basta que estejamos unidos e saibamos, com grandeza, mas com respeito, reivindicar em bloco, negociar na proporção da validade daquilo que representamos nesta Casa e na política nacional" (3).

(1) Apud *Folha de S. Paulo*, 22-8-71, p. 3.

(2) Declarações dadas à *Folha de S. Paulo*, 22-8-71.

(3) Documento elaborado pelo Deputado Albérico Cordêiro para a reunião das Bancadas do Nordeste, 16-8-79.

Como podemos observar desta citação, existe um misto de ênfases na posição adotada. Se, por um lado, ainda permanece o aspecto do subsídio, da "contribuição aos planos do Governo" (informação), podemos também observar expressões como "reivindicação" e "negociação", que estão muito mais no âmbito da ação política do que da mera veiculação das necessidades regionais.

De uma visão rápida destes dois momentos, consideramos que será possível observar o surgimento de novos padrões de ação política no Congresso brasileiro e, da reação do Governo federal a ambas as tentativas, intuir a ideologia dominante e as formas como tal ideologia condicionou a ação política do governo *vis-à-vis* o Parlamento.

## 2. O episódio da COCENE

Como condição básica para que entendamos o que significou a criação, o trabalho, as conclusões e a ação governamental face à Comissão de Estudos do Nordeste (COCENE), é preciso que nos detenhamos sobre a situação política e econômica do Brasil no início da década de 1970.

A década anterior havia se encerrado com a sociedade civil brasileira submetida, de forma completa, ao arbítrio do Estado. O Governo, ocupado pelo General-de-Exército Emílio Garrastazu Médici, exercia um controle total sobre a Nação, apoiado em instrumentos como o Ato Institucional nº 5, promulgado em dezembro de 1968, e que permitia uma ação sem obstáculos do Governo sobre a sociedade. Com os poderes conferidos pelo AI-5, o Presidente podia cassar mandatos parlamentares, suspender direitos políticos, praticar a censura à imprensa, legislar sem o Congresso, prender opositores sem culpa formada. Não parece haver qualquer dúvida de que, ao menos formalmente, tal gama de poder fazia do Presidente um verdadeiro ditador e de seu grupo político o dirigente incontestado do Estado.

Paralelamente a este fortalecimento do Executivo, apoiado pelas Forças Armadas que constituíam, numa frase do ex-Presidente Costa e Silva, "o pano de fundo" da administração revolucionária, surgiram, já no final da década, as primeiras manifestações da guerrilha urbana, recrutada entre os grupos de ultra-esquerda do movimento estudantil e operário e que havia ingressado no cenário internacional com o seqüestro do Embaixador americano Charles Burke Elbrick, em setembro de 1969.

Os movimentos de oposição com certo apoio de massa, que haviam mobilizado dezenas de milhares de manifestantes no Rio de Janeiro e em São Paulo, na versão brasileira do "chie-en-lit" parisiense do segundo semestre de 1968, haviam sido sistematicamente destruídos pelas forças de segurança. Grande parte dos líderes e quadros destes grupos passou para a clandestinidade e, repentinamente, a "primavera" liberalizante de Costa e Silva fora substituída por um regime duro e inflexível para com seus adversários.

Nesta atmosfera de virtual guerra civil, não é de admirar que a atividade política tivesse sido relegada a um virtual esquecimento. A administra-



ção federal, seguindo o seu modo de "segurança e desenvolvimento", formou seus quadros técnicos com pessoal capacitado e ideologicamente confiável e, com a criação desta "tecnoburocracia", procurou administrar a Nação a partir de critérios pretensamente racionais e neutros, sem qualquer lugar para a barganha e a negociação política.

Neste início da década de 70, o Brasil trilhou o mesmo tipo de caminho que um grupo de nações do Terceiro Mundo, submetidas a regimes militares modernizantes (Chile, Argentina, Indonésia, Nigéria, entre outros), sob os olhares simpáticos do Departamento de Estado, sob a orientação da política de "benign neglect" da administração Nixon. A procura da eficiência econômica a qualquer custo e a tentativa de alcançar altos índices de crescimento do PIB marcaram os anos Médici, refletindo externamente naquilo que foi denominado de "milagre brasileiro", sucessor do "milagre alemão" e contemporâneo ao "milagre coreano".

Embora convocado após nove meses de recesso que se seguiram à edição do AI-5, o Congresso Nacional era obrigado a conviver com severas limitações a sua autonomia, representadas não só pelo AI-5 como também pelas extensas alterações na Constituição de 1967 (que já fora ela própria bastante menos liberal do que a que a antecederia, promulgada em 1946). Estas alterações faziam parte da Emenda Constitucional nº 1, outorgada em 1969 pela Junta Militar que sucedera a Costa e Silva, afastado após sofrer um derrame cerebral em agosto de 1969. Não desejando perpetuar uma situação anômala (a Junta assumira o poder impedindo que o Vice-Presidente Pedro Aleixo, um civil liberal, assumisse a Presidência), os militares conseguiram estabelecer um consenso em torno do nome do Comandante do III Exército (e antigo Chefe do SNI), Emílio Médici, para a Presidência.

A indicação de Médici, resolvida a nível do Alto Comando do Exército, precisava dispor de uma legitimidade que a Junta não lhe podia dar. Para isto, e temos aí um bom exemplo do misto de respeito e aversão que os militares dedicavam às instituições representativas, convoca-se o Congresso para "eleger" o candidato indicado pelas Forças Armadas e que fora apresentado pela ARENA. A eleição se faz, com Médici como candidato único, e os generais passam a dispor de um Presidente eleito pela sistemática constitucional. Trata-se, porém, de um Presidente que tem como base de apoio os quartéis e não aparatos políticos. A ação parlamentar se dá no sentido de legitimar a decisão dos militares, mas não existe qualquer tentativa, mesmo ao nível do discurso oficial, para fazer crer que os políticos haviam participado da decisão.

Ausentes da escolha do Presidente, os políticos irão continuar marginalizados dos centros de decisão sobre a política econômica, posta sob o controle do grupo de tecnocratas sob a liderança do Ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto. A atividade política atinge o ponto mais baixo de seu prestígio junto a opinião pública e continua sob a suspeição dos militares, que não perdoam os congressistas por sua "deslealdade" ao Governo no episódio Moreira Alves, o Deputado cujo processo por difamação às Forças Armadas, negado pela Câmara em dezembro de 1968, dera origem à crise que desembocara no AI-5. Nesta ocasião, mesmo parlamentares próximos das oposições

do Governo, como o atual Vice-Presidente da República, o então Deputado Aureliano Chaves, haviam votado contra a concessão de licença para o processo.

Em termos de opinião pública, a censura à imprensa e a aparente inércia do Congresso face ao controle militar sobre o Executivo deram origem a atitudes de apatia e mesmo de rejeição aos movimentos de oposição, que tinham sua expressão legal no MDB, Movimento Democrático Brasileiro, o Partido legal de oposição. O MDB sofre um repúdio do eleitorado oposicionista dos grandes centros, que lhe permitira um relativo crescimento (em termos das bancadas anteriores) nas eleições legislativas de 1966, as primeiras que haviam sido realizadas com o quadro político-partidário dividido entre Governo (ARENA) e Oposição (MDB). Em 1970, nas novas eleições legislativas que se realizam em novembro, os votos nulos e brancos são em número superior aos dados a candidatos da oposição em vários Estados. A extrema esquerda sobrevivente, desiludida com a via parlamentar, faz campanha pelo voto nulo (4).

O Congresso que surge da eleição de 1970 é dominado incontestavelmente pelo Partido do Governo, que consegue eleger 223 entre 310 Deputados e 40 entre 46 Senadores. A oposição resta muito pouco a não ser o desespero e mesmo posições favoráveis à autodissolução, já que não existem condições para o jogo político.

É neste ambiente que vamos encontrar as primeiras tentativas de ação parlamentar organizada para "trazer subsídios" a atuação do Governo no Nordeste. 1969 foi um ano de uma forte seca no Nordeste. Em determinadas regiões a estiagem significou a quebra das safras em até 90 por cento, com resultados previsíveis sobre as populações de baixa renda. Aumentou o êxodo de populações do Nordeste para o Centro-Sul do País, sempre intenso na medida em que tais contingentes imaginam encontrar acolhida dos empregos industriais que surgem no eixo Rio—São Paulo. Muitos, sem qualificação e sem recursos, vão apenas engrossar os contingentes marginalizados das periferias urbanas.

No Nordeste, a situação é de calamidade pública. Visitando a região, o Presidente Médici afirma o seu horror (devidamente documentado na televisão nacional) diante das condições que encontra.

Mesmo órgãos da imprensa, como o **Financial Times**, se referem à situação crítica do interior brasileiro. Numa matéria de 14 de maio de 1971, o correspondente do jornal, David Lascelles, refere-se à difícil situação na região.

Lascelles dá ao seu artigo o título bem característico de "Médici helps the Northeast". No regime claramente personalista em que vive o País, tudo parece provir da figura (paternal e mesmo algo populista) do General-Presidente. Esta é não só a visão da imprensa estrangeira, mas representa igualmente o tipo de enfoque que é dado pelos jornais brasileiros.

(4) Esta campanha pelo voto nulo obtém um relativo sucesso, na medida em que, entre 22.435.521 eleitores que comparecem às urnas (em um eleitorado de 28,9 milhões) 10,8 milhões votam no Governo, 4,7 milhões na oposição e 6,7 milhões votam em branco ou anulam seu voto.

Apesar da figura do Presidente e da movimentação dos tecnocratas no combate à seca e às suas conseqüências, os políticos da região, eleitos com alguma facilidade em 1970, procuraram também apresentar a sua contribuição para o debate sobre o Nordeste.

É importante que se tenha em mente que o Nordeste não é um problema novo na consciência nacional brasileira. Desde a década de 1870, ainda durante o Império, as periódicas secas do Nordeste têm chamado a atenção dos governantes e da opinião pública. Durante décênios a tendência dos diversos governos foi de construir obras de irrigação nas zonas mais sujeitas à seca. Na década de 1920, foi criado o DNOCS — Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, que tinha como responsabilidade a implantação de projetos de irrigação e a construção de açudes na região. As diversas Constituições republicanas estabeleceram percentuais fixos da arrecadação federal que deveriam ser empregados em projetos de desenvolvimento da região, variando de 3 a 6 por cento.

Em dezembro de 1959, através da Lei nº 3.692, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE, que deveria, pela coordenação dos esforços governamentais e privados, diminuir a distância existente entre o Nordeste e o resto do País, eliminando os bolsões de pobreza absoluta e aumentando o ritmo de crescimento da região.

Na realidade, os problemas da região, que não eram poucos em 1959, não deram mostras de terem sido resolvidos nos vinte anos de existência do órgão. Com 1,6 milhão de km<sup>2</sup>, o Nordeste tem hoje 36 milhões de habitantes, vivendo em sua imensa maioria em situação de grande carência. Em 1976, para dar apenas um exemplo, 45% da população economicamente ativa recebia menos de um salário mínimo, na época Cr\$ 602,40. Segundo dados da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística intitulada PNAD — Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, realizada, portanto, por um órgão oficial, em 1976 a renda média da população economicamente ativa equivalia a 54% da brasileira e o Produto Interno per capita do Nordeste, a 40% do brasileiro.

Não obstante, a intenção do Governo Juscelino Kubitschek, ao enviar ao Congresso, em 2 de fevereiro de 1959, o projeto de lei criando a SUDENE era influir decisivamente na alteração deste quadro. Na mensagem presidencial que acompanhou o projeto proposto, afirma o Presidente:

*“Dentre os grandes problemas de Governo cuja solução reclama reformulação ampla, fugindo aos critérios tradicionais, nenhum oferece no momento presente maior gravidade e transcendência que o da crescente disparidade de grau de desenvolvimento e de nível de vida entre as diferentes regiões do País.”*

Belas palavras, sem dúvida, mas desde logo as condições políticas que davam embasamento a tais propósitos foram profundamente alteradas.

Com a revolução de 1964, os militares no poder procuram alterar as condições de atuação da SUDENE, que passa a ser vista como órgão viabilizador de industrialização da região, não mais através de recursos do Tesouro, como os previstos nas Constituições anteriores, mas de incentivos fiscais,

recursos que são transferidos diretamente das empresas, em geral do Centro-Sul, para o Nordeste, com isenção de impostos.

De uma política de criação intensiva de empregos e de implantação de grandes obras públicas, que caracterizara o período do DNOCS e do início da SUDENE, passamos para a transferência de fábricas modernas, portanto, capital-intensivas, do Sul para o Nordeste, com o surgimento de distritos industriais importantes em torno das principais cidades da região, mas sem alterar fundamentalmente a situação da maioria da população. Ao mesmo tempo, os movimentos pela reforma agrária, que haviam surgido na região no início dos anos 60 e que haviam reforçado a aliança dos proprietários rurais conservadores com a direita política e militar, foram desorganizados pela ação das forças de segurança. Grandes contingentes de população continuam a fluir do interior para as cidades e do Nordeste para o Sul, fugindo das péssimas condições de vida no campo e da impossibilidade de os camponeses conseguirem terras.

O "boom" econômico da década de 70, por outro lado, não atinge o Nordeste, tendo mesmo alguns pontos negativos no que respeita às condições de vida das populações de baixa renda. Com o aumento dos preços do açúcar e do álcool, mais e mais terras são plantadas com cana-de-açúcar, o que faz com que as culturas de subsistência vejam reduzidas ainda mais a sua área. Cria-se na região uma situação social e politicamente explosiva.

Em termos político-partidários, com a desorganização da esquerda e dos setores a ela aliados de tendência moderada, os conservadores exercem um predomínio total. O MDB não consegue eleger um único Senador no Nordeste. Entre as 46 cadeiras em disputa, pois renovavam-se dois terços do Senado, a oposição faz apenas seis Senadores, todos eles no Centro-Sul, Guanabara, Rio de Janeiro e São Paulo.

Entre os 310 Deputados federais eleitos, a ARENA conquista 223 e a Oposição apenas 87. Nos nove Estados do Nordeste, podemos observar a situação precária da Oposição no quadro abaixo:

#### RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 1970 (5)

(Câmara dos Deputados)

Estado	Deputados eleitos	
	ARENA	MDB
Alagoas	4	1
Bahia	19	3
Ceará	12	3
Maranhão	6	1
Paraíba	5	3
Pernambuco	12	3
Rio Grande do Norte	4	2
Sergipe	5	—
TOTAL	73	17

(5) Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos*, 9.º vol., p. 25.

O predomínio da Situação no Nordeste, todavia, não representa senão o reconhecimento da situação de atraso político e dependência econômica em que vive a região, com a Oposição totalmente incapaz de se organizar nas regiões do interior, que se encontram, via de regra, submetidas a influência dos chefes políticos ou "coronéis", de forma similar ao que ocorrera durante a Primeira República (1889/1930).

Um observador isento, o Prof. NELSON DE SOUSA SAMPAIO, em estudo encomendado pela Fundação Milton Campos, da ARENA, assim se refere ao fenômeno:

"Depois de 1964, os pleitos vêm sendo distorcidos no sentido do autoritarismo. Sem haver anulado nas eleições a influência econômica, que ainda se mantém muito forte, o poder político assumiu a preponderância, através da pressão direta ou difusa do Partido dominante e das limitações, ostensivas ou veladas, à propaganda oposicionista (6)."

Se levarmos em conta que o artigo do qual tiramos esta passagem se refere especificamente às eleições de 1978, podemos perceber como esta preponderância do poder político se fez sentir no interior do Nordeste em 1970. Apurados os votos, a ARENA obtém 55% dos sufrágios para a Câmara federal na região, enquanto o MDB tem apenas 17%, ou seja, pouco mais da metade dos 28% de votos nulos ou em branco.

Mais uma vez tinha funcionado o chamado "voto de cabresto", isto é, a capacidade de os chefes locais conduzirem grandes contingentes de eleitores até as urnas para votarem em quem lhes fosse indicado. Em um outro estudo, também publicado pela Fundação Milton Campos, o Prof. ARY GUIMARAES analisa as eleições no Estado da Bahia (7):

"As distorções do processo eleitoral, entretanto, são as mais graves a nível da falta de liberdade do sufrágio, que existe, sobretudo, em relação ao eleitor pobre do interior: o voto de cabresto, o voto condicionado pelas contingências, mesmo de sobrevivência, que falseiam o processo e para que nem a cédula oficial única tem remédio, dependendo da libertação deste eleitor de um processo de desenvolvimento global."

Terminada a eleição, a bancada arenista do Nordeste vem a Brasília, onde a nova Câmara reúne-se a 1º de março de 1971 com um inegável comprometimento, não só com o Governo central que havia definido as condições para o processo eleitoral mas, principalmente, para com as elites políticas locais, sem as quais não seria possível a sua eleição. Instala-se a Sétima Legislatura num ambiente de completa desvalorização dos políticos, quando as decisões mais importantes sobre a política e a economia do País são toma-

(6) NELSON DE SOUSA SAMPAIO, "O Processo Eleitoral e Suas Distorções", in *As Eleições Nacionais de 1978*, Fund Milton Campos.

(7) ARY GUIMARAES, "As Eleições de 1978 na Bahia", in *As Eleições Nacionais de 1978*, Fundação Milton Campos, v. II, p. 84.

das nos gabinetes de Brasília por funcionários não eleitos e, acima de tudo, quando mesmo os representantes eleitos o são de modo carente de legitimidade, numa eleição quando a alienação e a apatia do eleitorado são a norma geral.

## A COCENE

Abertos os trabalhos, os 73 Deputados e os 24 Senadores da ARENA nordestina vão atuar num panorama de profunda crise econômica na região. As promessas da campanha, na medida em que houve promessas, estão todas elas ligadas à ação do Governo federal para resolver a situação de penúria extrema existente na região, agravada pela seca. O Governo federal, por outro lado, parece, aos nordestinos, estar muito mais sensível às reivindicações apresentadas pelo Centro-Sul. Não só é desta região que provém o esforço de crescimento industrial que tem gerado os altos índices de aumento do PIB mas, principalmente, é de lá que provém os principais dirigentes da política econômica, a começar do Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto. O Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, é piauiense, mas a sua ação no ministério é secundária diante do predomínio exercido pela pasta da Fazenda na formulação da política econômica.

Face a isto, começam os nordestinos a sentir que é necessário ter outros canais de informação e de pressão sobre Brasília. Este tipo de opinião fica bem clara numa conferência proferida pelo Governador da Paraíba em Recife, a capital de Pernambuco e a mais importante cidade da região, um fórum privilegiado, portanto. Esta conferência tem repercussão nacional, sendo relatada nos jornais do Centro-Sul.

### Diz JOÃO AGRIPINO:

“O Nordeste está sendo prejudicado por autoridades que o representam no Governo federal e que não conhecem a realidade regional e que insistem nos dados otimistas apenas para manter-se no cargo. O Superintendente da SUDENE não tem acesso direto ao Presidente da República e, por isso, os problemas no Nordeste continuam a ser equacionados a partir do ponto de vista da Região Sul. Os representantes do Nordeste não traduzem para o Presidente a verdadeira e complexa problemática do Nordeste e, quando se tornam Ministros, parece que se esquecem dele (6).”

Existem alguns pontos que devem ser enfatizados nestas posições. Como Governador da Paraíba, JOÃO AGRIPINO é um político governista, mas, ao contrário da maioria de seus colegas, ele foi eleito, pelo voto popular, nas últimas eleições diretas para governador, realizadas em 1965. Ele está em fim de mandato, mas continua como um político influente em sua região. Dois outros pontos devem ser observados: o conceito de representante, para ele, é “ministro originário da região”, o que significa, sem dúvida, uma crítica aberta a Reis Velloso, cujas predições otimistas sobre

(6) *Jornal do Brasil*, 12-2-71, p. 3.

a economia brasileira são do conhecimento geral. Ela diz, em última análise, que o sistema de cooptação não é compatível com uma visão objetiva dos problemas das regiões periféricas.

A solução apontada para o problema por JOÃO AGRIPINO é a seguinte: "as associações de classe e os clubes de serviço (a palestra foi proferida no Rotary Club de Recife) devem se unir para expor a verdadeira realidade do Nordeste ao Governo e lutar em sua defesa."

Como se vê, é tipicamente uma estratégia de "lobby" que está sendo proposta. Informar o Governo federal e carrear suporte da sociedade civil para medidas que melhorem a situação das populações. A representação no Congresso, todavia, não é lembrada, nem como culpada da "traição" nem como um canal de articulação destas reivindicações da sociedade. Não fazem parte nem do problema nem da solução. É por certo o reconhecimento de um fato, num homem que teve assento no Congresso desde 1950.

A idéia de mobilização da sociedade para "lutar em defesa" do Nordeste não parece mais do que uma posição retórica, já que neste momento uma censura extremamente rígida à imprensa impede, inclusive, que se dêem notícias sobre a crise econômica. O método viável parece ser mesmo o de "expor ao Governo a verdadeira realidade do Nordeste", o que é exatamente o que os parlamentares que compõem a COCENE pretendem fazer.

A idéia de fundar uma Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste surge com a chegada do novo Congresso em março, vindo do necessário contato com a realidade do interior, durante a campanha eleitoral do final do ano anterior. Existe uma preocupação generalizada com a situação e é a primeira Portaria do Presidente Nacional do Partido, Deputado Baptista Ramos, que cria a Comissão, em 11 de maio, uma decisão rápida, portanto, pelos padrões parlamentares.

Os líderes da Comissão, seus Presidente, Vice-Presidente, Coordenadores, são Deputados e Senadores antigos e conservadores: o Senador Dinarte Mariz, do Rio Grande do Norte, é o Presidente e o Deputado Manoel Novaes, da Bahia, o Vice. O Relator, um cargo chave na medida em que dele depende em muito o conteúdo final do relatório, é o Senador Virgílio Távora, do Ceará.

A forma de implantação da Comissão é claramente burocrática (através de decisão formal da Presidência do Partido, sendo que o Presidente é, informalmente, designado pelo Presidente da República). A idéia é de Dinarte Mariz, um anticomunista histórico, que fora um dos primeiros a organizar a resistência a uma tentativa de rebelião liderada pelo Partido Comunista em 1935 no seu Estado. Em todo o episódio da criação da COCENE nota-se a preocupação de, mesmo levantando problemas altamente controversos, não o fazer de modo a levantar resistências num Governo politicamente fechado e resistente à crítica.

Como agir para informar o Governo? A resposta foi o levantamento da situação, através de viagens dos congressistas, debates e estudos enco-

mendados a áreas de assessoria, interna e externa ao Congresso, ainda em 1971, após ter sido encaminhado ao Presidente Emílio Médici, em setembro. Constam dele recomendações nas áreas de agricultura, pecuária, indústria, habitação, desenvolvimento urbano e local, finanças públicas e exportação.

A importância intrínseca do relatório, apesar do seu viés conservador, pode ser observada nos elogios que o mesmo recebe da imprensa, mesmo dos jornais independentes. O Governo federal, todavia, tem uma atitude bastante peculiar. Já antes da entrega do relatório, começam a surgir "leaks" (bastante difíceis numa imprensa submetida a censura) sobre os planos que o Executivo está desenvolvendo para o Nordeste. O Governo promove um conjunto do que denomina de "medidas de impacto" para o Nordeste, modificando a sistemática dos incentivos fiscais, prometendo dar mais ênfase à atividade agrícola, criando um extremamente tímido programa de reforma agrária (o PROTERRA), e liberando recursos para obras contra a seca na região.

Um dado interessante das notícias sobre a entrega do relatório a Médici a 23 de setembro é de que os jornais teriam publicado um "press-release" da COCENE, em que os congressistas afirmam que o documento é a "mais dignificante resposta à angustiante indagação do que podemos fazer pela região para que ela venha a mudar de fato<sup>(9)</sup>".

Nós também não iremos encontrar, seja nestes jornais ou nos próximos dias, qualquer notícia oficial sobre a reação do Governo ao relatório da COCENE. Aparentemente, o que ocorreu na audiência foi o seguinte: o Presidente recebeu o relatório, disse que ia estudá-lo e interrompeu a reunião.

O único estudo acadêmico que procura analisar o episódio da COCENE do ponto de vista das relações entre o Legislativo e o Executivo é o trabalho "The Brazilian Congress and Human Rights"<sup>(10)</sup>, apresentado na Conferência sobre Legislativos e Direitos Humanos, realizada em Dublin, na Irlanda, em 1976. Neste trabalho, os seus autores, um professor universitário norte-americano e dois funcionários do Legislativo brasileiro observam que:

"as recomendações do relatório da COCENE foram seguidas; todavia, a resposta (dada a ele por um porta-voz do Governo durante uma sessão de acompanhamento realizada em 1976) estava redigida em termos muito diferentes dos que constavam das recomendações do relatório. O Executivo não afirmava taxativamente: "nós seguimos as suas recomendações de 1971". Ao invés disso, foram apresentados estudos detalhados, dos quais se afirmava que tinham dado origem a certos programas, os quais eram precisamente os programas recomendados pela COCENE."

(9) *Jornal do Brasil e Correio da Manhã*, de 24-9-71, as notícias são virtualmente iguais.

(10) JAMES HEAPHEY, ROSINETHE M. SOARES e THEO PEREIRA DA SILVA, *The Brazilian Congress and Human Rights*, Dublin Conference on Legislatures and Human Rights, Dublin, 1976. (mimeo.)



A conclusão a que se pode chegar a partir destes fatos é a de que a Comissão da COCENE foi um instrumento utilizado pelos congressistas do Nordeste para demonstrar ao Poder Executivo uma série de problemas de sua região, que eles consideravam que o Executivo, por si só, não teria forma de conhecer. De fato, o que os legisladores da ARENA estavam fazendo era exercer uma ação de "lobby" em face do Governo Médici, em favor de sua região.

É preciso que tenhamos em mente que a diferença entre o que os congressistas estavam fazendo e o que, por exemplo, a Associação Comercial de Recife fez para informar o Governo federal na ocasião é que os congressistas tinham uma extrema necessidade do tipo de reconhecimento de sua atuação que o governo não lhes propiciou. Eles necessitavam, para assegurar a sua reeleição, entre outras razões, que o porta-voz do Governo afirmasse que "as recomendações de 1971 haviam sido seguidas". E necessitavam de que tal tipo de colocação fosse divulgada o mais possível.

Desta forma, ainda que concorde de modo geral com as conclusões do trabalho mencionado, acredito que existem alguns pontos no relacionamento do grupo COCENE com o Executivo que devem ser enfatizados.

Em primeiro lugar, existia o sentimento, referido de forma bastante ampla pela imprensa, de que a Comissão havia sido esvaziada pela reação pública do Governo às suas recomendações. Dois meses após estas terem sido apresentadas, cinco Senadores da ARENA do Nordeste, todos os quais haviam participado do grupo da COCENE, tornaram públicas críticas à política econômica do Governo em relação ao Nordeste, feitas em termos muito próximos aos do relatório.

O Governo Médici não aceitou o relatório como um instrumento legítimo para influenciar o processo decisório de formulação da política econômica, e não agiu ou permitiu que se agisse, face ao problema, de nenhuma forma que reforçasse a posição do Congresso face à opinião pública. Na verdade, a posição adotada pelo Governo parecia demonstrar cabalmente o preceito de que os "lobistas", para serem eficazes, devem ser silenciosos. Todavia, necessitam de grande auxílio da publicidade para seus atos, se é que desejam continuar na política. Por estranho que possa parecer, a sobrevivência política dos parlamentares da ARENA, de quem o governo dependia para manter a sua maioria no Congresso, não parecia preocupar o Presidente da República e seus analistas políticos. Pouco tempo depois, tanto a ARENA quanto o Governo iriam pagar caro por esta atitude.

Em 1974 realizaram-se novas eleições gerais, para a eleição de um terço do Senado e da totalidade da Câmara dos Deputados, além das Assembleias Legislativas dos Estados. Apesar do clima político vigente, caracterizado pela presença da censura à imprensa e pela limitação das liberdades públicas pela ação do Ato Institucional nº 5, que o País havia experimentado nos seis anos anteriores, estas eleições, as primeiras realizadas na administração do novo Presidente, Ernesto Geisel, foram surpreendentemente livres. Todos os candidatos tiveram livre acesso ao rádio e à televisão, através do

horário político gratuito sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral. A imprensa ainda estava sob censura, o que é bem demonstrado pelo fato de cerca de um terço das matérias publicadas na primeira página do jornal **O Estado de S. Paulo**, durante as duas últimas semanas da campanha, terem sido substituídas pelas já conhecidas citações de **Os Lusíadas**, ou seja, tratavam-se de matérias cortadas pela censura prévia. A maior parte das notícias políticas de importância, porém, conseguia ser publicada, e a censura prévia, que permanecia em **O Estado** e em mais alguns jornais particularmente de oposição, já havia sido retirada da maioria dos demais.

Apesar de todos os obstáculos, da pressão exercida pelo Governo sobre seus candidatos, a vitória da oposição foi insofismável. Das 22 cadeiras em disputa no Senado, dezesseis foram conquistadas pelo MDB. Mesmo no Nordeste, onde o MDB não conseguira eleger um único Senador em 1970, foi-lhe possível eleger cinco dos nove Senadores da região, nos Estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

O que é muito importante nesta região, onde as oligarquias locais ainda mantêm controle sobre grandes contingentes do eleitorado, foi o fato de que muitas das tradicionais lideranças da situação decidiram simplesmente não participar da campanha.

No Ceará, o poderoso Senador Virgílio Távora, no meio de seu mandato de oito anos, decidiu viajar para a Europa, deixando que o candidato da ARENA ao Senado, Edilson Távora, fosse fragorosamente derrotado. No Rio Grande do Norte, o candidato da ARENA na eleição majoritária, Djalma Marinho, que havia sido consultor de assuntos jurídicos da COCENE, foi batido por um candidato do PMDB totalmente desconhecido no próprio Estado e cujo único **currículum** político havia sido uma eleição como vereador.

Ao mesmo tempo em que as lideranças políticas tradicionais não se movimentavam de maneira decisiva para trazer votos para a ARENA, a atuação dos candidatos oposicionistas na televisão e no rádio fazia com que a sua imagem e voz penetrassem mesmo nos mais distantes recantos do interior. O Deputado Marcos Freire, candidato do MDB ao Senado em Pernambuco, conseguiu muitos votos (anulados, é claro) em Estados vizinhos, onde sua imagem aparecia na televisão. As áreas urbanas votaram maciçamente na Oposição e a lealdade política dos "coronéis" do interior, que fraquejava, não foi capaz de completar a diferença e assegurar, como fizera em 1970, e anteriormente, a vitória da situação.

Na Câmara, a maior bancada continuava a ser da ARENA, já que, embora muitos grupos da oligarquia se dispusessem a não apoiar os candidatos nas eleições majoritárias, isto não significava que fossem se afastar da política e continuaram carreando votos para seus candidatos, nas eleições proporcionais.

Assim, como podemos observar no quadro abaixo, a ARENA ainda continuava a controlar o Nordeste, pelo menos no que respeita a sua

bancada na Câmara dos Deputados. Todavia, a situação do Governo não era absolutamente confortável.

DEPUTADOS ELEITOS NO NORDESTE (1974) (11)

Estado	ARENA	MDB
Bahia	21	5
Ceará	13	3
Pernambuco	13	5
Maranhão	8	1
Paraíba	7	4
Piauí	7	1
Rio Grande do Norte	5	3
Alagoas	4	2
Sergipe	4	1
Nordeste	82	25
Brasil	204	159

Se compararmos os resultados globais para o País com os do Nordeste, é fácil verificar que a região não apenas votou no Governo na eleição proporcional, mas que ela garantiu a maioria situacionista na Câmara dos Deputados. Mesmo que o Governo federal não auxiliasse os seus representantes no Congresso na manutenção de sua imagem face aos eleitores, a esperança da ARENA ainda era o Nordeste.

Os votos na eleição majoritária para o Senado e na eleição proporcional para a Câmara podem ser comparados, para que se observe como a atitude dos eleitores foi diferente em cada caso, mesmo que a eleição tenha sido simultânea para estes dois postos. Como, pela legislação vigente na época, o voto só era vinculado para a Câmara e para a Assembléia Estadual, a tendência de muitos eleitores foi votar em candidatos de diferentes Partidos na eleição majoritária e na proporcional, o que levou o MDB a ter um milhão a mais de votos na eleição majoritária no Nordeste do que na proporcional.

NORDESTE 1974 (votos válidos)

Câmara dos Deputados		Senado Federal	
ARENA	MDB	ARENA	MDB
3.774.083	1.300.430	3.034.295	2.332.937

O índice de renovação na Câmara dos Deputados foi de 43,4%, um pouco inferior ao de quatro anos antes, quando fora de 45,8% (12).

Como resultado das eleições de 1974, o Governo tornou-se extremamente preocupado com os resultados das eleições municipais de 1976, e, principalmente com os das eleições gerais, que se realizariam em 1978.

(11) Dados do Tribunal Superior Eleitoral, 1975.

(12) DAVID V. FLEISCHER, "Os Eleitos à Câmara Federal -- 1978. Renovação ou imobilidade", in *As Eleições Nacionais de 1978*, p. 60.

Havia o sentimento de que, mantendo-se as regras do jogo, tal como era em 1974, o resultado poderia ser ainda mais negativo para o Governo. Assim, ficou decidida a alteração de algumas regras eleitorais, com o objetivo de garantir um desempenho melhor para os candidatos do Governo, não importando os problemas que tal caminho teria em termos de um sistema eleitoral dotado de legitimidade.

O teste de 1976 era relativamente fácil: devido ao fato de a maioria dos Municípios ser totalmente dependente de recursos federais e estaduais, devido a estrutura tributária altamente centralizadora que impera no País, os Prefeitos e Vereadores tendiam, na sua imensa maioria, a ser provenientes do Partido majoritário.

O Governo decidiu não correr riscos desnecessários. Uma nova regulamentação da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, que ficou conhecida com o nome do Ministro da Justiça de Geisel, Armando Falcão, foi aprovada por um Congresso que demonstrava a sua preocupação com a forma como a mesma seria aplicada. Na verdade, havia a promessa explícita de que a regulamentação valeria apenas para as eleições locais, já que não haveria, segundo os porta-vozes governamentais, condições de dar acesso justo aos milhares de candidatos a Prefeito e Vereador nos meios de comunicação de massa. Assim, o debate político foi substituído pelas malfadadas coleções de fotografias e de "curriculum vitae". A campanha de 1976 tornou-se, por isto e pela sua própria natureza localista, extremamente quieta e, em geral, não ideológica, exceto nas grandes cidades.

A eleição geral de 1978, todavia, representava um teste muito mais duro para o Partido do Governo. Não apenas dois terços do Senado estavam em jogo mas o total das cadeiras da Câmara dos Deputados, o que significaria que o Partido que viesse a vencer a eleição controlaria as duas Casas do Congresso. Como o Presidente da República seria eleito pelo antigo Congresso, aquele eleito em 1974, o País corria o risco de ter o Poder Executivo controlado por um Partido e o Legislativo com maioria oposicionista, o que certamente teria um efeito bastante grave nas anêmicas instituições democráticas nacionais, apesar de ser um acontecimento bastante corriqueiro em qualquer país de regime presidencialista e com eleições intercalares, como os Estados Unidos.

Devemos recordar que o Governo Geisel aproximava-se do seu término, havendo um grupo grande de candidatos a sua sucessão, entre os quais o Ministro do Exército, Sílvio Frota, que realizava uma campanha bastante intensa contra as medidas liberais postas em prática por Geisel. Líder da chamada "linha dura" na ocasião, Frota ia se impondo como forte candidato a substituir Geisel e aparentemente decidido a pôr cobro ao programa de liberalização.

### **Distensão lenta e gradual**

Apesar de seu estilo autoritário, não há dúvida de que, durante o Governo Geisel, o Brasil ia se movendo, vagarosamente, de um Governo militar clássico para uma era de compromisso político, semelhante em

objetivo, embora diferente em velocidade, ao programa adotado na Espanha pós-franquista. A censura foi sendo retirada da maior parte dos jornais, mesmo quando continuava no rádio e na televisão.

Um dos pontos mais polêmicos na situação política brasileira nos anos anteriores, ou seja, o das violações dos direitos humanos, principalmente no tocante ao tratamento dos presos políticos, diminuiu sensivelmente, tornando-se exceção ao invés de regra. Algumas alterações importantes foram introduzidas na política externa, do País, no programa denominado "pragmatismo responsável", que significou, na prática, um afastamento do alinhamento automático com as posições norte-americanas e maior diálogo com países do Terceiro Mundo e do bloco socialista.

Mesmo uma análise superficial mostrava que o País que Geisel recebera de Emílio Médici em março de 1974 tornara-se quase irreconhecível.

Algumas destas modificações foram sendo realizadas lentamente. No final de 1975, por exemplo, a morte de dois presos políticos nas dependências do DOI-CODI em São Paulo levaram à substituição do comandante do II Exército pela intervenção pessoal do Presidente da República, o que, claramente seria impensável durante o Governo Médici. Tal fato, bem como uma série de outras medidas liberalizantes, geraram muito descontentamento nos setores mais "duros" das Forças Armadas, o que reforçava, cada vez mais, a candidatura do Ministro do Exército.

Geisel e seu principal estrategista político, Golbery do Couto e Silva, tido pelos analistas políticos como o cérebro da política de abertura gradual, começaram a ser objeto de ataques da direita, dentro e fora das Forças Armadas. Desde logo, tornou-se evidente que, se Geisel realmente pretendia levar o País a instituições políticas democráticas, era preciso que ele tivesse condições de conter os radicais à direita do processo, bem como, por uma questão de melhoria de sua imagem junto aos seus principais grupos de apoio militar, conter também os grupos à esquerda. Só assim poderia presidir o processo de sua sucessão e dar prosseguimento ao programa de liberalização.

Sem uma alteração das regras eleitorais, a Oposição seria capaz de eleger, em 1978, uma boa parte dos governadores, entre eles, os dos Estados mais importantes, podendo mesmo conseguir a maioria nas duas Casas do Congresso. Com um "duro" como o General Sílvio Frota no Ministério do Exército, isto poderia ser o estopim de um novo pronunciamento militar e a reedição do mesmo tipo de situação que levara aos Atos Institucionais n.ºs 2 e 5.

A direita radical estava bastante ativa, não apenas no meio militar. Sua posição era forte no Congresso, onde a candidatura Sílvio Frota tinha adeptos declarados em número cada vez maior. Em várias ocasiões, num eco do que ocorrera com Márcio Moreira Alves em 1968, discursos oposicionistas geravam uma escalada, pela ação de parlamentares conservadores, colocando o risco de incidentes entre o Congresso e os militares.

Em março de 1977, o Presidente enviou ao Congresso um projeto de Emenda à Constituição que tinha por objetivo permitir a reforma do Poder Judiciário, cuja necessidade era um consenso nacional. O MDB, fiel ao seu programa, desejou introduzir no projeto emendas que restaurassem prerrogativas dos magistrados, que haviam sido suspensas pela Revolução. Este parece ter sido o estopim da crise entre o Executivo e o Congresso, na medida em que não havia, por parte daquele, disposição para negociar tais pontos e, com a necessidade de dois terços para emendar a Constituição, um acordo era necessário.

Usando os poderes que lhe dava o AI-5, Geisel moveu suas baterias contra o Legislativo, decretando em abril o recesso do Congresso e fazendo aprovar, não só a reforma do Judiciário, a qual, pelo fato de não ter sido regulamentada, parece não ter passado de um pretexto, mas muitas outras alterações na Constituição e na legislação comum, de objetivos claramente políticos. Foram feitas modificações extensas na legislação eleitoral e partidária, permitindo ao Governo indicar um terço do Senado, todos os Governadores estaduais (mantendo para estes e introduzindo para aqueles a eleição indireta), além de aumentar a representação, na Câmara, dos Estados menos populosos e tradicionalmente situacionistas. Isto e a proibição da propaganda eleitoral gratuita, também para as eleições gerais, contribuíram decisivamente para melhorar o desempenho governista nas eleições de 1978.

Abril foi claramente um mau mês para os moderados e para a esquerda. A direita teria de esperar até outubro para seu dia negro. Em 12 daquele mês, Geisel demitiu Sílvio Frota, cuja articulação política visando à sucessão se fazia cada vez mais às claras. Este movimento e a posterior desarticulação da tentativa de resistência do Ministro demitido deu ao Presidente controle efetivo sobre o Exército. Isto abriu caminho para a candidatura oficial do chefe do SNI, João Baptista de Oliveira Figueiredo, à presidência e para o prosseguimento do programa de "abertura".

### **O Grupo do Nordeste**

Nas circunstâncias totalmente diversas que foram fruto da realização do programa político da "abertura", como veio a se manifestar o relacionamento entre as bancadas estaduais e o Executivo, nos termos que o estamos examinando? Apesar de tudo, de toda a liberalização política, da abolição da censura e das prisões por delitos políticos, em termos de política econômica, os mesmos processos de tomada de decisão continuavam a prevalecer. Se a imprensa atuava livremente e, em consequência, a opinião pública podia ser informada do que ocorria dentro do aparato estatal, os mesmos grupos tecnocráticos e os mesmos colegiados cooptados seguiam tomando decisões que, na forma e no conteúdo, eram muito semelhantes às dos anos Médici. As decisões sobre a alocação de recursos públicos se tornavam ainda mais difíceis, já que a crise do petróleo mostrava que os dias do "milagre econômico" haviam terminado. Desta forma, as decisões a serem adotadas foram se tornando ainda

mais cruciais, simplesmente porque não havia recursos suficientes para atender às necessidades mínimas de todas as regiões.

Não só os métodos de tomada de decisão na área econômica eram semelhantes aos do período Médici, as mesmas pessoas, em grande medida, tornaram-se novamente responsáveis pela política econômica, com Antonio Delfim Netto sendo chamado de seu exílio dourado como embaixador em Paris, para dirigir a equipe econômica do Governo Figueiredo, após um período bastante curto em que a mesma fora coordenada pelo antigo Ministro do Planejamento de Geisel, Mario Henrique Simonsen.

Assim, com o Nordeste tão distante como sempre do centro das decisões econômicas, as bancadas da região no Congresso começaram novamente a movimentar-se.

1979 foi o ano em que a SUDENE celebrou o seu vigésimo aniversário. Todas as tentativas de análise de sua atuação, comuns na imprensa em períodos como este, afirmavam claramente que esta deixara muito a desejar. Mesmo o Ministro do Interior Mário Andreazza admitiu que:

“... o Governo federal ainda tem de enfrentar muitos desafios na região, a fim de diminuir a distância que separa o Nordeste das outras regiões do País e mesmo no interior do próprio Nordeste. Esta distância pode ser vista na desigualdade de renda, na falta de oportunidades de emprego e na pobreza absoluta que se observa em muitos estratos sociais, principalmente nas áreas rurais” (13).

Certamente esta não é uma visão tranquilizadora da situação da região, principalmente na medida em que é exposta pelo responsável pelo Ministério encarregado da maioria dos programas da área.

Acerca das causas destes desafios, a afirmação seguinte foi feita na mesma reunião, ocorrida em Recife, em 14 de dezembro de 1979, pelo antigo relator do documento da COCENE, Virgílio Távora:

“Tão logo foi fundada, a SUDENE teve sua autonomia severamente limitada pela centralização técnica, administrativa e financeira adotada no País, o que comprometeu irremediavelmente os seus objetivos. A organização foi esvaziada, perdeu a maior parte de seu corpo técnico e hoje não é mais do que um outro departamento atuando na região, indigno de seu *status* especial como responsável pela liderança no processo de desenvolvimento” (14).

São palavras fortes, sem dúvida, e aqui nós encontramos uma acusação clara sobre a falência da SUDENE. A culpa caberia aos tecnocratas que, de Brasília, fixavam as regras não só para a SUDENE, mas para todos os projetos regionais de desenvolvimento realizados com recursos federais. Todos os discursos nas comemorações dos vinte anos da SUDENE tiveram aproximadamente a mesma linha de argumentação. O Governador de Pernambuco, Marco Maciel, falou da necessidade de aumentar a “auto-

(13) *Jornal de Brasília*, 15-12-79, p. 5.

(14) *Jornal de Brasília*, 15-12-79, p. 5.

nomia administrativa" da SUDENE e dar-lhe "controle sobre os investimentos" na região. O empresário Alfeu Simões Pedreira, que falou na ocasião em nome das classes produtoras, condenou a "centralização político-administrativa" imperante no organismo.

No Congresso Nacional a crítica das medidas centralizadoras adotadas desde 1964 e, especialmente, desde 1968, foi se tornando cada vez mais violenta. No início, tal posicionamento era adotado pelos representantes da Oposição, exclusivamente, aos poucos, porém, foi sendo adotado por membros da ARENA.

Talvez o mês de agosto de 1979 possa ser considerado um ponto de inflexão neste contexto. O recesso de meio de ano do Congresso ocorre no mês de julho e os parlamentares normalmente retornam aos seus Estados para contatos mais próximos com suas bases eleitorais. Este Congresso havia sido eleito em novembro de 1978 e tomara posse em fevereiro. Esta era, portanto, a primeira ocasião em que eles entravam em contato com seus eleitores, após um semestre em que o Parlamento se preocupara principalmente com problemas políticos e institucionais. A anistia fora votada, bem como uma revisão da lei salarial. Um pouco incerto sobre sua autonomia, o novo Congresso realizara simpósios e discussões sobre uma série de aspectos relevantes da cena brasileira que iam da energia nuclear à censura à imprensa, da situação financeira das cidades à televisão por cabo. Agora os congressistas iam renovar os contatos com os eleitores e, no Nordeste pelo menos, as preocupações mais imediatas eram com a crise econômica, o emprego e sobretudo a seca.

No Nordeste a seca esteve particularmente forte em 1979, e a questão da eficácia dos congressistas face aos problemas econômicos da região foi claramente colocada pelos eleitores <sup>(15)</sup>.

Entre os muitos simpósios realizados pela Câmara dos Deputados durante este período, estava um sobre o desempenho da SUDENE. Patrocinado pela Comissão do Interior, o simpósio foi presidido pelo Presidente da Comissão e Vice-Presidente da COCENE, Manoel Novaes. No seu discurso de abertura, em 29 de maio, Novaes estabeleceu a linha dos trabalhos, dizendo que os recursos da SUDENE haviam sido desviados para o Centro-Sul, deixando o Nordeste mais pobre do que nunca. Nos últimos dez anos, afirmou ele, 3,8 bilhões de dólares em recursos federais foram investidos no Nordeste. Se as antigas regras que determinavam que o Executivo investisse 6% de sua receita no Nordeste continuassem em vigor, nada menos de 35 bilhões teriam sido aplicados. Concluiu dizendo que a SUDENE "não pode continuar desta forma. Precisa tornar-se novamente o centro das decisões do Governo federal sobre o Nordeste, recuperando sua responsabilidade na coordenação e na direção do processo de desenvolvimento da região (...) apenas pedimos de volta o que nos foi tirado em 1967" <sup>(16)</sup>.

(15) Deputados contactados após o recesso de julho colocaram a questão das preocupações de seus eleitores no Nordeste exatamente desta forma.

(16) Discurso do Deputado Manoel Novaes, em 29 de maio de 1979, na primeira sessão do Simpósio "Papel e Desempenho da SUDENE no Processo de Desenvolvimento do Nordeste", pp. 10, 12 e 13.



O simpósio da SUDENE, assim como uma CPI sobre o desempenho do órgão, realizada na Câmara no final de 1978, não receberam a atenção devida, seja da imprensa seja do Governo. Ambos tinham outros assuntos que pareciam mais urgentes, principalmente num ano crucial para o processo de liberalização do regime. A situação era diferente no segundo semestre de 1979, todavia. A seca ia atingindo áreas cada vez maiores e a crise econômica impedia que o Governo federal agisse coordenadamente contra a situação. Com os recursos disponíveis cada vez mais limitados, era preciso introduzir novas variáveis no processo de tomada de decisão do Governo, para forçar tais recursos em direção do Nordeste.

Assim, em meados de agosto, um grupo de Deputados da ARENA do Nordeste decidiu reunir-se informalmente com o objetivo de trocar opiniões sobre uma forma de ação mais eficaz em relação ao Executivo. Um dos primeiros pontos na sua agenda era a idéia, levantada no discurso de Manoel Novaes, mas que certamente não era nova, de aprovar uma Emenda à Constituição restaurando a obrigatoriedade de aplicação de um percentual fixo na receita da União no Nordeste.

Um dado peculiar sobre este grupo foi que, ao contrário da COCENE, não se tratava de Deputados antigos, na sua maioria, nem de parlamentares conhecidos por suas posições conservadoras. De fato, a maior parte dos que assistiram à primeira reunião, em 9 de agosto, era de Deputados que exerciam o seu primeiro mandato (17). A sua motivação estava relacionada com a necessidade que sentiam em seus eleitores para que exercessem algum tipo de pressão institucional sobre o Executivo, com o objetivo de aumentar a participação da região na receita governamental.

Iniciado de modo quase espontâneo, uma das primeiras preocupações dos membros do grupo foi a forma como o mesmo seria recebido por outros Deputados da região. Eles tinham consciência da sua falta de antiguidade política e de apoio, mas, quase sem que percebessem, começaram a contar com o interesse de outros Deputados, da imprensa e do Executivo.

Nos dias que se seguiram ao primeiro encontro, a assessoria parlamentar do Ministério do Interior, ao qual a SUDENE está subordinada, entrou em contato com o Presidente da Comissão do Interior, Deputado Manuel Novaes e com o Deputado Albérico Cordeiro, da ARENA de Alagoas, que sugerira a idéia do grupo e que funcionava como seu coordenador *de facto*. A preocupação da assessoria era de que o grupo não fizesse críticas severas às políticas do Ministério para o Nordeste, já que tal crítica poderia trazer problemas para o Ministro e seus programas, principalmente quando originária de Deputados governistas.

A estratégia então acordada entre o Deputado Novaes e o Executivo era de usar a Comissão do Interior como um fórum para as críticas que fossem feitas, minimizando, desta forma, quaisquer críticas que fossem feitas em outras áreas, menos sujeitas ao controle da estrutura partidária.

(17) Esta reunião teve lugar numa das salas da Comissão do Interior e nela participaram 18 Deputados, a convite do Deputado Albérico Cordeiro.

Em 29 de agosto, realizou-se uma reunião mais ampla no Auditório Nereu Ramos da Câmara, à qual compareceram nada menos de 48 Deputados da bancada nordestina da ARENA, além de um Senador (o ex-Superintendente da SUDENE José Lins de Albuquerque) e o Líder do Governo na Câmara, Nelson Marchezan (ARENA-RS).

O primeiro a falar foi Albérico Cordeiro, no seu papel de líder informal do grupo, que afirmou o fato de o grupo não se constituir num "grupo de pressão" que deseja "impor soluções ao Governo". Seu objetivo principal, concluiu, "é auxiliar de modo eficiente na solução dos problemas do Nordeste, oferecendo alternativas, sentando à mesma mesa, falando a mesma língua" dos que tomam as decisões.

Marchezan iniciou a sua faia afirmando que o fato de lá estar representava "o apreço do Governo pelo grupo" que se formava. A liderança desejava alcançar um entendimento com o grupo, que era visto por ela não como "um grupo de pressão mas como um grupo para apresentar propostas". Nas palavras do Líder, o objetivo do grupo deveria ser "auxiliar o Presidente a cumprir as promessas por ele feitas, livremente, sobre o desenvolvimento do Nordeste".

Na verdade, o que o Líder da Maioria estava tentando aparentemente fazer era caminhar uma linha estreita entre o reconhecimento de que o grupo de fato existia, pelo menos no momento, e não dar margem a interpretações de que ele teria condições de modificar a ação do Executivo, forçando-o a fazer algo que este não faria se o grupo não existisse. Na verdade, ele estava apresentando o ponto de vista do Executivo, que pode ser descrito pela expressão: nós não negociamos sob pressão.

Dando-se seqüência à reunião, houve discussão sobre o relatório final do trabalho da Comissão do Interior sobre a SUDENE, que fora apresentado e aprovado, naquele mesmo dia, pela Comissão. O relatório era de autoria do Vice-Líder da ARENA, Edison Lobão (MA) e altamente crítico do desempenho da SUDENE. Todavia, houve grande controvérsia sobre o relatório, não em função de seu tom crítico, mas devido ao fato de alguns Deputados acreditarem que ele previa certas propostas que, se adotadas, beneficiariam outros Estados da região e não os seus. Esta parece ter sido uma tônica nos debates, em vários momentos, ou seja, a tendência de alguns parlamentares em considerar não tanto a distribuição dos recursos entre as várias regiões do País mas internamente, entre os Estados da mesma região.

Iniciou-se, igualmente, uma discussão sobre o que foi referido como as causas do "fracasso" da COCENE. O Senador José Lins mencionou a antiga Comissão de Estudos do Nordeste, dizendo que o grupo deveria "levar soluções concretas quanto à programação", e não "fazer como a COCENE". Nisto ele foi contestado pelo Deputado Manoel Novaes para quem "a COCENE falhou justamente devido ao demasiado detalhamento das sugestões apresentadas. O relatório deve-se ater a aspectos gerais" que afetam toda a região, evitando, desta forma, as disputas entre os diversos Estados por programas específicos, que diminuiriam a coesão do grupo.

O Deputado Wilson Braga, da Paraíba, sintetizou a posição do grupo, afirmando:

“O importante é a consciência do peso político dos representantes da região, que se traduz num movimento político. O problema do Nordeste é um problema social e deve ter soluções que aceitem a nossa pobreza como base. Deve ter um enfoque político e não um enfoque administrativo, já que Deputado não é assessor de Ministro para apresentar soluções técnicas. É representante político e deve estar posicionado em termos do poder de que dispõe. Devemos ser fiscais da atuação do Governo quando os interesses da região estiverem em jogo. O PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) é uma lei e como tal vai ser discutido no Congresso. Neste caso, a bancada deve votar a favor do Nordeste ou de acordo com a orientação do Partido?”

Desde logo o grupo percebeu que o uso de pressão política para obter alterações de certas posições do Governo não era bem-vinda. Na mesma reunião houve referências a uma reação supostamente irada do Presidente da República quando ele foi informado da agenda estabelecida para a reunião. No conjunto permaneceu o sentimento de que a ação como grupo político, no sentido de trocar apoio em determinadas votações pelo atendimento de suas reivindicações, poderia pôr em risco suas carreiras políticas.

Assim, ao final da reunião, embora a retórica tivesse ido mesmo aos limites de referências a um “novo separatismo”, o consenso do grupo foi da necessidade de se trabalhar dentro dos limites aceitáveis, no Congresso, tentando influenciar o Governo na alteração de algumas prioridades do III Plano Nacional de Desenvolvimento, que seria votado pelo Congresso. No ar permaneceu, todavia, uma ameaça sutil, formulada por um Deputado de Pernambuco. “Se não formos atendidos será preciso modificar a estratégia de ação” (18).

Seis grupos de trabalho foram estabelecidos: para o III PND, para os orçamentos, para a avaliação de documentos em tramitação no Congresso, de Emendas Constitucionais, de elaboração de documentos a serem submetidos às bancadas do Nordeste, de documentos de reciprocidade (para levantar os convênios em estudo ou assinados com os Estados do Nordeste). Todos os Deputados da ARENA da região foram convidados a participar de algum desses grupos de trabalho, não importando que tivessem ou não participado da reunião. Organizados nesta base, não havia mesmo condição de que estes grupos viessem a funcionar. Não apenas não apresentaram nenhum resultado objetivo, mas a maior parte nem se reuniu.

O grupo de parlamentares do Nordeste permaneceu merecendo a atenção da imprensa por mais algum tempo. Em termos da reação do Executivo foi noticiada uma declaração do Presidente da República afirmando que não aceitava tal tipo de pressão.

(18) Todas as citações são de notas feitas durante a reunião.

Cerca de um mês após, o projeto da nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos começou a receber as atenções de todos os parlamentares e afastou as atenções da imprensa sobre o assunto.

### Conclusão

O que podemos concluir desta nova experiência de ação coordenada das bancadas nordestinas? Os tempos eram diversos como também o foram a natureza e o conteúdo dos discursos. As necessidades da região e, em consequência, as demandas feitas ao Executivo permaneceram muito semelhantes.

Um epitáfio do grupo poderia ser o de um Deputado por Pernambuco, feito no próprio dia da reunião do grupo, da qual não participou:

“O chamado grupo do Nordeste não tem importância e vai desaparecer no momento em que se sinta qualquer pressão por parte do Governo. Mesmo quando o Congresso tinha realmente força, era impossível organizar um grupo coeso de Deputados do Nordeste, já que a região tem problemas tão díspares. O único dado importante no Brasil de hoje é a doutrina da segurança nacional e esta está claramente contra o grupo, porque, a longo prazo, ele significa alguma forma de autonomia para a região, o que é inaceitável. Eles são Deputados novos e logo eles manterão contatos com a Oposição e desta forma não haverá meio de influenciarem o Governo.”

A COCENE e o Grupo do Nordeste foram duas experiências relacionadas entre si na medida em que apontam para novos padrões de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo em situações autoritárias. Não houve alterações reais na estrutura de poder, como resultado de suas ações. Todavia, embora o poder de tomar decisões tenha permanecido nas mesmas mãos, a possibilidade de influenciar as decisões foi ampliada pela presença de um novo ator, um grupo de pressão que não desejava ser identificado como tal. Tanto em 1971 como em 1979, o Governo federal pôs em prática programas especiais para o Nordeste após a ação dos grupos examinados e, sem que se tenha feito oficialmente nenhuma ligação entre os dois fatos. Semelhante aos “programas de impacto” de 1971 foi a decisão, anunciada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico em 17 de outubro de 1979, de destinar 80 milhões de dólares em auxílio às vítimas da seca. Na mesma reunião foram feitas alterações no sistema de incentivos fiscais, beneficiando a SUDENE, outra das demandas que o Presidente “não podia aceitar” (16).

Quanto destas alterações se deveram ao aparecimento, por breve que tenha sido, do grupo no Congresso? Os porta-vozes do Governo insistiram em que não havia relação entre os acontecimentos. Deputados consultados afirmam que existiu uma relação. Não é suficiente saber que algumas das reivindicações foram aceitas? Não é isto, e não a publicidade, que marca o fato de um “lobby” ter sido bem sucedido?

(16) *Jornal de Brasília*, 18-10-79, p. 9.

# O Congresso e o ápice da crise constitucional-tributária

RUY BARBOSA NOGUEIRA

*Catedrático de Direito Tributário e Professor de Direito Tributário Comparado. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Tributário — USP.*

## *Imposto, tirania, liberdade e progresso*

Analisando a história do imposto desde a Antiguidade até o presente, em monumental obra (*Histoire de L'Impôt*), GABRIEL ARDANT acentua que a tributação está “intimamente ligada à história geral, à história econômica sem dúvida, mas também, e *mais do que se poderia acreditar, à história política*” (vol. 1, pág. 9).

Ninguém duvida hoje que o imposto possa ser fator de tirania, de liberdade, como de progresso. No sentido do progresso é célebre a frase do Justice OLIVER HOLMES, proferida dentro da democracia norte-americana:

“Gosto de pagar impostos. Com eles compro civilização.”

Semelhante exortação ligada às verdadeiras finalidades do imposto é feita em França pelo grande especialista LAUFENBURGER:

“... o imposto em geral ... é um dever imperativo, correspondente a uma necessidade vital. Se fosse suprimido, acarretaria

---

Conferência realizada em Porto Alegre, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 4-10-83, com capítulo final de atualização, especial para esta publicação.

o fim da vida coletiva e a paralisação da vida individual, tendo em vista o elevado grau em que os serviços públicos, cujo funcionamento é assegurado pelo imposto, fazem parte da economia contemporânea. O imposto é, portanto, uma despesa individual tão essencial como a que é consagrada à alimentação, à habitação e ao vestuário. Esta justa concepção do imposto foi inculcada nos contribuintes ingleses (tax payers) por uma propaganda tão hábil quanto perseverante. Assim o contribuinte admitiu, sem hesitação, que na sua qualidade de despesa vital, o imposto não pode e não deve ser deduzido da renda tributável. Dessa forma o lançamento do imposto de renda foi sensivelmente aumentado" (*Revue de Science et de Législation Financière*, 1949, vol. 41, págs. 6/7).

Em conclusão, sem o imposto (hoje sem um bem elaborado sistema jurídico-tributário) não podem viver e muito menos conviver o cidadão e o Estado.

Ora, o que vem acontecendo no Brasil?

Quem quer que examine o chamado Sistema Tributário Nacional, acompanhando as emendas constitucionais e sobretudo os constantes e incomensuráveis "pacotes" de decretos-leis e as múltiplas formas de atos normativos legiferantes do poder administrativo fiscal em nosso País constata que, ao invés de um *sistema*, que se configuraria basicamente pela organicidade e lógica dos impostos entre si, já não contamos mais com nenhuma espécie de sistema e garantias do direito. Estamos sendo asfixiados num cipoal de incertezas perante normas contraditórias, verdadeira "selva selvaggia", fosso infernal e cujo castigo dantesco consiste em trabalho forçado na só e inútil burocracia que impede ao ser humano a alegria de viver, de trabalhar, de produzir para si, para a comunidade e para o progresso da Nação.

A mentalidade fiscalista, burocratizante, contraditória e impeditiva do trabalho e da produção em nosso País tem sido, sem dúvida, uma das causas mais regressivas do progresso do Brasil. Já na tese de cátedra que escrevemos e publicamos em 1965, sob o título *Teoria do Lançamento Tributário*, não só dissertamos em vários capítulos sobre essa regressão, mas a resumimos em várias conclusões, dentre as quais, nestas:

231 — O mecanismo do lançamento e a interferência do Estado nas atividades privadas. Excesso de transferência de encargos burocráticos.

232 — O Fisco não está se contentando com a colaboração no esclarecimento dos fatos, mas burocratizando as atividades privadas e até lhes transferindo os riscos da interpretação e aplicação das leis.

233 — Desigualdade que ofende a ordem jurídica e burocratização que impede a liberdade de iniciativa e prejudica a produção nacional.

234 — O Estado tem o dever indelegável de assegurar aos cidadãos a certeza do direito e a justa aplicação das leis.

236 — A destruição do Estado de Direito pela transformação da relação jurídica em relação de força.

Por ocasião da passada Reforma Constitucional e Tributária, tão relevante fora considerada a tributação, que, pela primeira vez em nosso País, não só fora incluído pela Emenda nº 18/65 na própria Constituição um capítulo denominado "Do Sistema Tributário", como várias outras disposições, que o grande Mestre ALIOMAR BALEEIRO em sua obra *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, logo as arrolou, acentuando que a Constituição do Brasil é a mais pormenorizada Constituição federal em dispositivos tributários.

Se o ponto de vista da importância da tributação, o reconhecimento da autonomia do direito tributário que normativamente a disciplina; se a introdução do sistema de normas complementares da Constituição para mais hierarquizar essa legislação através de codificação por normas gerais e sistematização de caráter nacional, dentro de uma verdadeira Federação é tecnicamente louvável, como o foi na Alemanha, entretanto, a verdade é que tudo isso vem cada vez mais sendo feito no Brasil a serviço da *concentração de poderes e do monopólio da tributação* em mãos do Governo central, destruindo a Federação e a divisão tríplice do Poder, senão vejamos:

### 1. O reinado do leão

Ainda, logo após a *implantação* da Reforma Constitucional e Tributária, com a obrigação de nossa experiência profissional e de magistrário, atualizando em 1969 a 2ª edição do livro *Direito Financeiro Curso de Direito Tributário*, após várias análises, não só no capítulo do Direito Constitucional Tributário, mas em várias passagens, denunciemos à Nação o caráter centralizador da reforma que já atribuía verdadeiro monopólio de poderes e tributos à União, o que aniquilaria, como velo a aniquilar, a autonomia de poderes que na Federação tem de ser garantida aos Estados e Municípios e sobretudo pela injusta e desproporcionada partilha dos impostos, que deixava os Estados e os Municípios à míngua de recursos financeiros, quando, paradoxalmente lhes impunha atribuições de funções, serviços públicos e encargos da maior relevância, mas impossíveis de serem realizados sem verbas. Na 4ª, como na 5ª edição, acentuamos a escalada dos excessos do Poder Executivo federal que, cada vez, vem se arrogando maiores poderes e tributações, de tal forma que a Constituição e o Código já não compunham mais um *sistema tributário de Federação*. Em vários outros escritos continuamos essa campanha, como nas conferências de 18-11-80, no I Congresso Internacional de Estudos Tributários em São Paulo e no Congresso dos Advogados em 27-11-80 em Vitória, publicadas sob o título *Política fiscal e reformulações — Produção, consumo e exportação. Partilha tributária e desenvolvimento econômico*.

Em outro trabalho, sob o título *O Novo Código Tributário da Alemanha: como se deve legislar*, acentuamos o acertado e democrático procedimento naquela Federação, dentro do Parlamento e com a participação de todos os segmentos da sociedade, a tal ponto que a unanimidade dos autores lá puderam proclamar com certeza e convicção que a "Constituição e o Código Tributário contêm a Magna Carta do contribuinte".

Eis, senão quando, no Brasil, é constituída uma Comissão hermética dentro do Ministério da Fazenda, pela Portaria Interministerial nº 63, de 12-4-82, sem a participação de representantes dos Estados, dos Municípios e dos contribuintes. Escrevemos então o trabalho *Reforma Constitucional e Tributária* (\*), amplamente divulgado, para contestar essa usurpação das funções do Congresso Nacional e dos diferentes segmentos da sociedade contribuinte.

Contra essa nova usurpação das funções do Parlamento pelo Poder Executivo central, assim concluimos:

"Como é possível, dentro desse contexto, pretender ainda a União dar ao fisco federal o poder de organizar um grupo de trabalho para estudar a reforma tributária e, para sua apreciação, deliberação e escolha, pedir apenas as "opiniões" das demais partes?

Num momento de abertura democrática, em que a esperança e os anseios são de uma reforma constitucional, qual o significado de um grupo de trabalho do fisco federal, sem a participação deliberativa da Nação?

Uma nova reforma tributária nacional não se pode antecipar à reforma da Constituição e muito menos ser gerada dentro de um grupo de trabalho do Fisco federal, sem a representatividade das demais partes e, menos ainda, com a possibilidade da prévia recusa unilateral das opiniões das demais partes.

Entre as várias modificações que uma Constituinte precisa introduzir na atual Constituição federal é imprescindível, se não puder *eliminar*, pelo menos restringir com eficácia a casos extremos e *especificados* a expedição de decretos-leis pelo Presidente da República (atual art. 55), como também dar ao Congresso a competência — hoje exclusiva do Presidente da República (art. 57) — para a *iniciativa* das leis que disponham sobre matéria financeira e tributária.

Assim, no lugar do atual excesso de decretos-leis e "pacotes" sobre finanças e matéria tributária ou de grupo de trabalho do Fisco federal para reforma unilateral, o próprio estudo da reforma tributária deverá ser iniciado e projetado por Comissão especializada do Congresso Nacional, com tempo, meditação e a mais ampla auscultação, não só da União, mas também dos Estados, dos Municípios e sobretudo do povo contribuinte, antes de ser transformada em lei.

(\*) Publicado na *Revista de Informação Legislativa*, a. 20, n. 79 jul./set. 1983, págs. 287 e ss.



Um trabalho da magnitude de uma reforma tributária nacional há de ser expressão da vontade e autorização prévia da coletividade nacional contribuinte, reproduzida em texto de colaboração de todos os segmentos representativos e habilitados da Nação.

Ainda recentemente, por ocasião da já citada reformulação tributária procedida na República Federal da Alemanha, dentro do Parlamento, foi observada e atendida essa colaboração, amplamente dada ao Congresso e assim previamente solicitada no mais amplo e *primus sine paribus* Dicionário enciclopédico do Direito Tributário:

“Numa organização de Estado democrático é necessário fazer participar do processo de preparação da legislação os diversos agrupamentos sociais, classes produtoras e organizações profissionais, principalmente através de seus institutos de pesquisas” (Introdução ao *Dicionário do Direito Tributário e das Ciências Fiscais* — Handwörterbuch des Steurrechts und der Steuereissenschaften. Edição Beck e Instituto Científico Alemão dos Tributaristas, München-Bonn, 2ª edição, 1981, pág. X do 1º volume).

Neste sentido de colaboração ao Parlamento, e para citarmos a prata da casa, cabe recordar a elaboração do Código Civil Brasileiro, duradoura e maior obra legislativa de nosso direito, civismo e nacionalidade.

Se uma reforma financeira e tributária está sendo reclamada e se a reclamada abertura democrática está em marcha, é preciso que se inicie já uma campanha de informação, meditação e estudos sobre essa importante matéria, para que todas as pessoas experientes nas questões de fato e as habilitadas nas questões de direito possam contribuir com sugestões, críticas construtivas, enfim, colaborar de uma ou outra forma para que o futuro Parlamento venha a empreender a melhor e mais duradoura obra legislativa nesse setor, tão necessária à justiça da tributação e ao desenvolvimento da Nação”.

## 2. *Primeiras e imediatas providências*

Não há dúvida que a tal desespero chegou o desequilíbrio tributário dentro da Federação, que os Estados e Municípios, na miséria financeira em que se encontram, não podem esperar por uma reformulação constitucional e tributária bem meditada e elaborada.

A experiência já demonstrou que tendo o Executivo federal ficado com quase a totalidade das arrecadações e se arrogado como único árbitro das aplicações do dinheiro captado dos contribuintes, em mordomias, obras e empreendimentos faraônicos, além de empréstimos compulsórios internos e empréstimos externos, já chegou ao cúmulo de se convencer e auto-intitular-se de *Leão* para não dar satisfação aos súditos — perdoem-nos o ingresso no mundo fabuloso de *ESOP* e *LA FONTAINE* — mas talvez a Nação tenha mesmo que se levantar com as habilidades da *Leoa*, para civilizar e convencer o *Leão*.

Em toda a Nação os órgãos de comunicação estão veiculando o clamor pela Reforma Constitucional e Tributária, mas o Executivo federal a nada tem atendido. Apenas como síntese desse reclamo nacional, veja-se o editorial da *Folha de S. Paulo*, de 23-9-83, sob o título "Questão Sem-pre Adiada", que bem resume a atual situação:

"O Presidente Figueiredo declarou anteontem a prefeitos e parlamentares que até o fim de seu mandato não poderá ser feita a reforma tributária ampla que desejava. Anunciou, porém, que no próximo ano tomará algumas medidas naquela direção, sendo a revisão da sistemática de recolhimento do ICM sua primeira iniciativa. É lamentável que seis anos de mandato não sejam o bastante para o Presidente realizar algo que constitui, não apenas vontade sua, mas verdadeira aspiração nacional.

É inacreditável que continuemos a manter uma estrutura tributária que todos reconhecem ser altamente regressiva — no sentido de que privilegia os detentores de altas rendas — e extremamente centralizadora, já que canaliza para a União, em desfavor dos Estados e Municípios, a parte do Leão dos impostos líquidos arrecadados.

A questão tem repercutido no Congresso Nacional, onde uma Comissão Mista estuda vários projetos de reforma apresentados por parlamentares. Os resultados do seu trabalho deverão ser relatados a curto prazo. Espera-se que pela ação do Congresso a reforma tributária obtenha o tratamento urgente que merece, servindo de estímulo ao Planalto para não postergá-la mais do que tem sido.

O sistema tributário existente, gerado, nas suas grandes linhas, durante o período autoritário, do qual lentamente nos afastamos, é incompatível com o processo de abertura política e, especialmente, com o seu aprofundamento. De fato, não basta que o povo eleja seus Prefeitos e Governadores. Se Estados e Municípios não dispuserem de uma razoável autonomia financeira, o poder recebido das urnas pelos executivos estaduais e municipais terá poucas chances de se tornar efetivo."

Como se vê, o Executivo federal se refere apenas, como se fora uma dívida, a promover simples alteração da sistemática de recolhimento do ICM que não é imposto federal, mas já pertencente aos Estados e Municípios. Não se refere à alteração da atual discriminação constitucional de rendas nem ao eventual aumento de participações dos Estados e Municípios. O pensamento do Poder central é, avaramente, continuar com o atual monopólio dos impostos, quando os Estados e Municípios clamam por impostos e maior participação para poderem atender aos próprios encargos que a Constituição lhes atribui. No setor público, os Municípios nos quais estão a terra, os edifícios, os equipamentos e os ambientes em que vivem e podem se desenvolver as populações e os

estamentos da produção agropecuária, industrial e comercial, é que constituem a infra-estrutura do País. O imposto pago pelo cidadão tem de sê-lo com base na sua capacidade econômica ou contributiva para ser aplicado em primeiro lugar no desenvolvimento econômico e social da própria comunidade contribuinte.

Um dos aspectos mais relevantes da estrutura federativa no campo da tributação e aplicação das arrecadações está mesmo na justa proporção entre impostos federais, estaduais e municipais. O contribuinte brasileiro que está pagando incomparavelmente muito mais imposto federal do que estadual ou municipal e convive com a penúria de seu Município, vendo o desperdício de seu sacrifício pela União, como diz o grande RIPPERT não pode conformar-se com seu martírio nem com o de seu Município e por isso já está clamando:

“não vivemos no Estado nem na União, mas no Município”.

Ainda dia 27 de setembro último, Prefeitos, Vereadores e parlamentares inclusive do Partido do Governo, promoveram uma romaria a Brasília para pleitear minoração desse estado de coisas e se decepcionaram com a resposta do Presidente da República de que somente no 2º semestre de 1984 é que o Governo federal irá pensar nessa problemática.

É preciso, pois, que todos os segmentos da sociedade não só venham dar maior apoio aos Prefeitos e Governadores nesse justo reclamo, mas também que o Congresso se conscientize e feche questão sobre a necessidade dessas medidas urgentes contra a estagnação. Os primeiros passos para a mais completa reformulação constitucional e tributária precisam ser efetivamente dados pelo Congresso e apoiados pela Nação.

### 3. *A Federação e a tripartição de poderes hoje só no papel*

Embora a Emenda Constitucional nº 1/69 e posteriores tenham conservado no papel que o Brasil é uma República Federativa e disposto sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, já vimos que do ponto de vista financeiro e tributário os Estados e Municípios passaram a ser apenas entidades fictícias, com atribuições e encargos impossíveis de serem realizados.

A matéria de segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias nos casos de *urgência* ou de *interesse público relevante*, foram retiradas da competência legislativa do Congresso e dada ao Presidente da República, através do espantoso dos decretos-leis e agora já com a moda em “pacotes” que o Congresso Nacional somente poderá aprovar ou rejeitar dentro de 60 dias. Se nesse prazo não houver deliberação o texto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos; se ao final dessas não for apreciado, será tido como aprovado. Como se sabe, tem havido especialmente em matéria de tributação o mais abusivo uso desse expediente e via de regra a aprovação por decurso de prazo.

Os aspectos constitucionais da legalidade, da anualidade, da retroatividade e outros vícios de desarmonia com o próprio sistema não só não são, como não podem ser examinados, daí o atual caos do sistema constitucional e especialmente tributário.

O mais grave é a usurpação das funções do Legislativo.

A este ficaram tão-só as atribuições de legislar nessa matéria sobre os casos *sem urgência e sem interesse público relevante*. Estas são normas expressas na atual Constituição e que anulam na prática as funções que seriam as mais relevantes do Poder Legislativo, cujos membros foram eleitos pelo povo. Tudo isto é um paradoxo, senão uma irrisão, porque ao reverso o texto constitucional vigente ainda continua rezando que "todo poder emana do povo e em seu nome é exercido" (art. 1º, § 1º).

Também em relação ao Poder Judiciário, cuja função básica está na apreciação e controle da constitucionalidade das leis, essa atribuição é preliminarmente dada *ut singuli* ao Procurador-Geral da República, pois consoante o art. 119, I, letra l, com a redação da Emenda Constitucional nº 7/77, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente "a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo federal ou estadual".

Basta este advogado do Poder Executivo entender, por si só, que não é caso de representação, para arquivá-la como última instância, impedindo a apreciação da Suprema Corte, que assim é e tem sido posta à margem ou excluída da apreciação de questões as mais relevantes da nacionalidade.

Portanto, não existe mais a tríplice divisão dos Poderes em nosso País. Estamos sendo governados por uma única vontade de poder e não pela tripartição democrática dos Poderes e muito menos pela vontade da lei.

Se assim está disposto na vigente Emenda Constitucional nº 7/77, é o próprio texto dito constitucional que proclama não termos uma Constituição democrática, não termos o governo da lei, porque como já ensinara Cícero, ser governado pela vontade da lei é não ser governado pela vontade de outro homem ou grupo, mas pela vontade geral.

#### 4. A atual pressão fiscal "ad terrorem" do Poder Executivo federal

Mas, além de só estarmos sendo governados pelo Poder Executivo, qual o atual ambiente de carga e de pressões fisco-tributárias sob as quais estamos vivendo?

Não satisfeito com a já excessiva concentração de poderes e de monopolização das arrecadações, com o expediente da força incontrastável dos decretos-leis-surpresa e massificados em "pacotes", o Poder central, para contornar normas constitucionais da anterioridade da lei tribu-

tária, da anualidade e mesmo desprezando o princípio da lógica dos impostos ou do sistema tributário, ao constatar a *exaustão* da lista dos impostos a que se arrogou e de outro lado o atual esgotamento da capacidade de pagamento de impostos do contribuinte brasileiro, passou no campo legiferante e no campo da interpretação e aplicação das leis tributárias, cada vez mais, a se utilizar do argumento *ad terrorem*, para superar o nível da intolerância legislativo-fiscal e mesmo para convencer aos tribunais, perante os quais o cidadão-contribuinte possa pedir o abrigo jurídico.

Com efeito, já pelo Decreto-Lei nº 1.780, de 1980, instituiu verdadeiro imposto camuflado como *empréstimo compulsório*, com restituição sem correção monetária que implicava em *confisco*. Logo contestado, o amenizou com a restituição corrigida pelo Decreto-Lei quase seguinte de nº 1.782. Esses sempre justificados pelos já surrados conceitos indeterminados de "urgência" ou de "interesse público relevante".

Mas não é só.

Como já ressaltamos em 1982, no prefácio do vol. 2º da série que o Instituto Brasileiro de Direito Tributário, entidade científica complementar à Universidade de São Paulo, vem publicando sob o título *Direito Tributário Atual*, tivemos oportunidade de ressaltar, contra os expedientes fiscais em relação às chamadas "contribuições para o fim social":

"... para placitar as insustentáveis inconstitucionalidades e ilegalidades da nova criação-surpresa, a imprensa diária publicou entrevista de altos funcionários da Fazenda, em que informavam ter distribuído instruções para orientar as defesas e que, em relação ao número total dos novos contribuintes, eram relativamente poucos os que recorriam! Isto é, não importa que alguns se oponham às ilegalidades, enquanto os demais pagarem o indevido."

Ora, essa não pode ser a orientação e muito menos a justificação para a elaboração e manutenção de legislação caótica. Todos, e *a fortiori* o Fisco que é organismo do Estado, precisam e devem colaborar para a melhoria da legislação e salvaguarda da Constituição, do sistema do direito, enfim da ordem jurídica, e jamais trabalhar para o caos legislativo, a ruína do direito positivo e o entrave da aplicação do direito ou da distribuição da justiça.

A lei deve ser a linha de prumo ou caminho reto do direito na direção da justiça. A lei, o direito e a justiça são concepções da razão e do sentimento humanos. O direito é e deve ser elaborado dentro de uma ordem ou sistema racional hierarquizado (*Stufenbau der Rechtsordnung*), compondo a legalidade dentro de uma correta estrutura jurídica, em harmonia com o sistema. Somente a legítima e correta LEI pode possibilitar que cada um conheça e cumpra normalmente com seus direitos e obrigações. O próprio juiz, encarregado de resolver conflitos, somente poderá dizer o bom direito, declará-lo ou aplicá-lo se os textos

não forem contraditórios, inconciliáveis. Um cipoal não pode chegar a compor um sistema orgânico e diretor.

Por tudo que acabamos de relatar e demonstrar, o que está faltando na elaboração e na aplicação do nosso próprio direito positivo é a conscientização do respeito à ordem jurídica e à observância do *devido processo legislativo* e do *devido processo legal*.

Na ânsia exacerbada de só arrecadar, hoje não importa mais ao Fisco brasileiro se conscientizar de que:

- ele é órgão integrante do próprio Estado;
- o primeiro dever do Estado é garantir e realizar a justiça;
- o art. 339 do Código de Processo Civil estatui que “ninguém se exime de colaborar com o Poder Judiciário para o descobrimento da verdade”;
- o art. 316 do Código Penal proíbe e pune o excesso de exação;
- não é só ilegítimo ou ilícito, mas imoral e verdadeiro confisco a Fazenda receber imposto indevido só porque o contribuinte não reclamou ou não acionou o Estado contra a cobrança ilegal.

Se o imposto é ilegítimo e está sendo cobrado, o primeiro dever da Fazenda Pública é não exigi-lo, especialmente daqueles que por ignorância ou por falta de capacidade econômica para custear os ônus do processo não puderem se defender.

O argumento de que muitos estão pagando o indevido, por falta de defesa, é intolerável no Estado de Direito.

A própria legislação vigente em nosso País sobre a execução fiscal instituiu o controle prévio da legalidade, pelo qual não deve ser inscrita a dívida indevida. Isto é óbvio e a própria Lei nº 4.320, de 1964, de natureza complementar sobre Normas Gerais de Direito Financeiro, já dispõe de modo geral que

“o lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a *procedência* do crédito fiscal”, antes da inscrição do débito.

Se temos no Brasil disposições de lei especial e de lei complementar que proíbem a inscrição do indevido, não se pode compreender esse expediente de criar imposto constitucionalmente indevido, para cobrá-lo dos que não possam ou não se defendam.

ALBERT HENSEL, talvez o maior tributarista de todos os tempos, em seu nunca assaz louvado compêndio (*Steuerrecht*), tratando desse dever de *defesa da legalidade* por parte da própria autoridade fiscal, acentua que, dentre os seus deveres, este é o *mais nobre*, porque o Fisco não pode pretender o que exorbita da LEI; como não pode ser negado ao contri-

buinte o direito que a lei lhe assegura, ainda que a desfavor do *interesse* do Fisco.

Por isso, no Estado de Direito a interpretação e a aplicação da lei fiscal não é "pro-fisco", nem "pro-contribuinte", mas "pro-lege".

Como vemos, não há tanta falta de textos em nosso País. O que falta é educação jurídica e conscientização do dever de obediência ao conteúdo dos textos que, infelizmente, nunca são obedecidos pelos funcionários nem pelos mais altos representantes do poder fiscal. Estes já se convenceram dentro do atual ambiente que podem desobedecê-los sempre que a desobediência implique em maior arrecadação. Confundem os valores da justiça e os substituem pelos *interesses* arrecadatórios da potestade fiscal.

Neste passo, a todos eles cabe lembrar o conselho do grande SCHILLER pela fala da injustiçada Maria Stuart, dirigida precisamente ao Lord *Grande-Tesoureiro*:

"Misstraut Euch, edler Lord, dass nicht der Nutzen des Staats Euch als Gerechtigkeit erscheine!"

Desconfiai sempre, nobre Lord... não vá o *interesse* do Estado parecer aos vossos olhos como se fora o *da justiça!*."

Além de todo esse fiscalismo arrecadatório, um aspecto da maior relevância, que somente uma reformulação de ordem constitucional poderá impedir é o da mecânica do controle da destinação e aplicação de tais tipos de contribuições, apenas justificadas genericamente, como a *contribuição para o fim social* ou como o recente *empréstimo-calamidade*. Se, como à página 42, a revista *Veja*, de 5-10-83, notícia o protesto dos Prefeitos no Planalto e a possível ação judicial destes contra a falta de entrega de participações de tributos arrecadados pelo Poder central e destinados às Prefeituras que não lhes são entregues, qual será a garantia que essas arrecadações sejam aplicadas nos fins e para as localidades a que se destinam? Parece que o Leão, cada vez aumentando mais a caça e a sua fome de Leão, vai continuar sempre a consumi-la e jamais distribuí-la entre a família. Com muita razão, pois, o Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, realizado de 1º a 4 de agosto de 1983, na *Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, do qual tivemos a honra de participar, publicou a "Declaração de São Paulo", da qual destacamos o seguinte trecho que bem justifica a *urgência, que é verdadeira*, e realmente da *maior relevância do interesse público*:

"Só uma nova Constituição, nascida de um compromisso democrático de toda a Nação representada em Assembléia Constituinte, poderá ungir de legitimidade o governo que, diretamente eleito, venha a receber do povo não só os instrumentos da força estatal, mas, com eles, a autoridade consentida para reclamar-lhe os sacrifícios necessários ao reerguimento do País caído".

## A Emenda Constitucional nº 23/83

Sem dúvida o Congresso acaba de reagir contra o atual monopólio legislativo-tributário do Poder Executivo, a que nos referimos neste trabalho.

Dentro da atual impossibilidade de ter a iniciativa dos projetos de lei sobre finanças e matéria tributária, que por evidente ofensa à tripartição dos Poderes, o atual texto constitucional a torna privativa do Presidente da República (art. 46, I e II), marginalizando o Congresso, este se viu compelido a acionar o meio supra-ordenado e de sua competência de emendar a Constituição (art. 46, I), não só para nela incluir disposições de natureza material, genuinamente "constitucionais", mas até disposições que por sua natureza seriam próprias de lei ordinária, de regulamento e até de portarias ou normas administrativas.

Neste sentido, a Constituição da República, que já é uma colcha de retalhos, fica mais referta de disposições não só materiais, mas formais, impróprias, a reclamar novo texto escoreito e melhor sistematizado.

Observe-se, por exemplo, o caso da "contribuição de melhoria".

Dentro do açodamento a que foram compelidos, os congressistas apenas cortaram a parte final do texto do art. 18, II. Este conceituava a "contribuição de melhoria" dentro da orgânica ou lógica diferenciativa entre "imposto", "taxa" e "contribuição de melhoria" para que não pudessem se sobrepor formalmente (overlap) ou acarretassem múltiplas tributações econômicas (overload).

O novo texto agora incompleto do item II do art. 18 terá que ser objeto *urgente* de disciplina complementar (nacional), antes que cada Fisco municipal, estadual ou federal comece a instituir *contribuições de melhoria* com a natureza de "impostos" ou de "taxas" confiscatórios.

Nos termos do processo legislativo (art. 46, II, e 50), com o conteúdo e funções previstos no art. 18, § 1º, da Constituição, cabe à lei complementar disciplinar, com urgência, tal matéria, pois, tendo sido eliminadas as expressões "e como limite individual o acréscimo de valor que da obra *resultar para cada imóvel beneficiado*", não se pode prever até onde iriam os diversos fiscos na destruição do princípio basilar de a tributação ter que obedecer ao *princípio da capacidade econômica ou contributiva*. A "contribuição de melhoria" não pode se configurar apenas e tão-só como simples divisão do total das despesas da obra pública entre os proprietários dos imóveis beneficiados. Exige critérios jurídicos e de justiça.

Neste sentido, nesta mesma Revista, vejam-se os princípios universais e cardiais da espécie de tributo "contribuição de melhoria". A figura jurídico-tributária da contribuição de melhoria não pode ser misturada com a do imposto nem com a da taxa, sob pena de se estabelecer o caos no Sistema Tributário (*Revista de Informação Legislativa* a. 19 nº 73 jan./mar. 1982, págs. 267/278, sob o título "Contribuição de melhoria e taxa de iluminação pública").



# Reforma tributária

(Emenda Constitucional n.º 23, de 1.º de dezembro de 1983)

GERALDO ATALIBA

AIRES FERNANDINO BARRETO

CLÉBER GIARDINO

## Considerações gerais

A recente edição da Emenda Constitucional n.º 23, promulgada a 1.º de dezembro de 1983, teve por virtude fundamental a consagração de expressivos aperfeiçoamentos na estrutura do sistema constitucional tributário brasileiro. Resultando de deliberação política autêntica, finalmente liberta dos constrangimentos que, há muito tempo, haviam paralisado o Congresso Nacional, estabeleceu a emenda profundas alterações que, atingindo o objetivo visado de fortalecer a arrecadação de Estados e Municípios, em nada comprometeram — pelo contrário, introduziram alguns notáveis avanços nesse campo — a harmonia, coerência e organicidade do sistema.

Neste estudo centraremos nossa atenção apenas nos traços e contornos básicos do texto recém-divulgado. Sua aplicação dar-se-á já a partir de 1.º de janeiro de 1984, sem que haja, pois, tempo suficiente para considerar todas as projeções e desdobramentos que suscita. É mister, entretanto, corretamente estabelecer os novos e precisos desígnios constitucionais: nisso

---

Trabalho datado de 30 de dezembro de 1983.

apenas justa homenagem à supremacia do poder político que, finalmente, em boa hora, volta a fecundar as nossas instituições constitucionais.

#### Art. 18, inciso II — (Contribuição de Melhoria)

O novo texto não trouxe nenhuma alteração substancial ao perfil constitucional da contribuição de melhoria. Na verdade — a despeito da supressão da cláusula “que terá como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”, e da substituição da expressão “imóveis valorizados” por “imóveis beneficiados” — manteve-se intacto o tributo, como da tradição do nosso direito constitucional, em coerência com a melhor doutrina.

Sabidamente, o “limite individual” para cobrança da contribuição correspondia, tão-só, à indicação constitucional explícita da sua base de cálculo. Ora, recaindo o tributo — como ainda recai — sobre o acréscimo de valor de bens imóveis por força de obras públicas, sua base de cálculo, mesmo sem a citada explicitação constitucional, permanece imodificada a expressão econômica desse “acrécimo de valor”. Assim, a exemplo do que ocorre com todos os demais tributos referidos na Constituição, também a base de cálculo da contribuição de melhoria passa a ser aludida apenas implicitamente. Por consequência, o limite “total” da despesa realizada (com a obra pública) persiste atuando como mero parâmetro externo da arrecadação, isto é, sem prejuízo do limite individual implícito. Este, à sua vez, corresponde ao nível, ou grau, de “benefício” que, para os imóveis, objetivamente considerados, advém da obra pública realizada.

Assim, o arquétipo da hipótese de incidência da contribuição de melhoria persiste sendo a “valorização imobiliária causada por obra pública”. A dição “imóvel beneficiado” ganha, no contexto, a mesma significação que ostentava sua antecessora “imóvel valorizado”; é que o “benefício”, por ser critério para determinação de tributo, não pode deixar de ter consistência econômica imediatamente apreensível.

É dizer: o termo “beneficiado” não se refere a proprietário, senão indiretamente; o imóvel é que deverá ser beneficiado pela obra. Do ponto de vista subjetivo poderá haver, ou não, benefício. O critério de aferição do tributo, todavia, descarta esse ângulo; importa apenas o benefício agregado ao imóvel e isto fatalmente se traduz em valorização.

Além do mais, a manutenção da designação “contribuição de melhoria”, como espécie de tributo, ao lado das taxas e dos impostos, obriga o intérprete a reconhecer, nessa rigorosa sistematização, a persistência de uma fidelidade aos postulados científicos elaborados pela doutrina. Em consequência, não pode esse tributo confundir-se com taxa, nem ter regime semelhante. Continua sendo um *tertium genus*, rigorosamente distinto das demais espécies. O custo da obra não constitui sua base de cálculo; na forma constitucional, é mero “limite” de cobrança, a qual, portanto, poderia ser maior, não fosse essa restrição.

Com as alterações procedidas, é certo, o texto constitucional perdeu em clareza e objetividade. Mas agora só lhe falta a supressão do malsinado "limite total"; com isso ter-se-á no Brasil, em plenitude, a clássica contribuição de melhoria, esse justíssimo instrumento de restituição, ao patrimônio público, de parte de benefícios individuais obtidos à custa do esforço da comunidade.

#### Art. 23, inciso I — ICM (não-cumulatividade)

A emenda desvenda os melhores e mais corretos padrões de interpretação do chamado "princípio da não-cumulatividade do ICM". Deixa manifesto, e a qualquer prova, que o sentido da cláusula "montante cobrado" (termo qualificador do direito constitucional de abatimento do ICM) nunca se restringiu às situações de "ICM pago" ou "ICM incidente", porém — como já vinha proclamando o STF — alcança também aquelas nas quais, cabível em princípio a incidência do tributo (porque ocorrida operação com mercadorias), por determinação constitucional ou legal a tributação se afastava. Só essa compreensão justifica as exceções, ora instituídas, nos casos de "isenção" ou de "não-incidência". Só assim se compreende a necessidade da cláusula constitucional — evidentemente operante para o futuro — estabelecendo a vedação do "crédito de ICM" nessas hipóteses.

Tem-se, portanto, consagrado na Emenda Constitucional nº 23, o preciso alcance da não-cumulatividade do ICM: a) a aquisição de mercadoria por contribuinte do tributo tem o efeito genérico, em todos os casos, de produzir crédito de ICM a ser por ele considerado em operações subseqüentes; b) apenas nas hipóteses de essa aquisição ocorrer no contexto de operação isenta, ou sujeita à não-incidência do ICM, é que o direito de crédito fica comprometido; e c) essa última e específica restrição pode ser excluída pela "legislação".

Deve ser frisado, desde logo, que essa restrição constitucional (ao direito de abatimento) deve merecer interpretação restritiva. Vale dizer, hipóteses que não configurem estrita e rigorosamente "isenção" ou "não-incidência" — no sentido que lhes dá o texto constitucional — não comportam a vedação do crédito (p. ex. os casos de imunidades constitucionais). Nesse contexto, a expressão "isenção" há de ser compreendida com o mesmo alcance que lhe atribuiu o § 6º do mesmo art. 23. Significa, portanto, **qualquer** exclusão de incidência (SOUTO MAIOR BORGES), determinada expressa ou implicitamente por lei infraconstitucional (ordinária ou complementar, nos casos do § 2º do art. 19) que, em contraste com a esfera da competência estadual para instituição do ICM, traduz liberação, total ou parcial, do pagamento de tributo que poderia ser devido. Sempre, pois, situação correspondente ao não-exercício, no todo ou em parte, de competência constitucional existente. Inclui, portanto, além das próprias e peculiares "isenções", também as situações de reduções de base de cálculo ou de alíquotas, alíquotas zero etc. (as impropriamente chamadas "isenções parciais"). Para esse efeito, inclusive, as expressões "isenção" e "não-incidência" são rigorosa-

mente equivalentes designando, com ou sem previsão legislativa explícita, a mesma e única realidade da “exclusão da incidência”. Essa inteligência, por outro lado — como referido acima —, conduz à convicção de que, nos casos das imunidades constitucionais (p. ex. papel de imprensa, minerais, lubrificantes, combustíveis etc.), o direito de crédito se afigura plenamente legítimo.

Consideração especial merece a referência à “legislação” pela emenda. Obviamente aí não se inclui a lei complementar, eis que em nenhuma disposição constitucional expressa (nem mesmo no § 2º do art. 19) se vislumbra a outorga de competência para que essa espécie legislativa disponha sobre “créditos de ICM”; e é sabido que a lei complementar só atua nos campos que lhe foram específica e precisamente reservados pela Constituição. A referência constitucional tem destinatário certo no legislador ordinário estadual, evidentemente fundado nos convênios referidos no § 6º do art. 23. É que tendo sido a estes reservado versar sobre os “termos das isenções concedidas ou revogadas pelos Estados”, reservou-se-lhes também dispor sobre os efeitos possíveis dessas medidas legislativas. Mas, não cessa aí; inclui evidentemente a própria Constituição, que se não pode excluir do conceito de “legislação” (até porque implicitamente a ressalva já atuaria em termos constitucionais). Isso tem particular significado no caso das isenções em operações interestaduais: aí — como incansavelmente vem o STF enfatizando — o crédito na operação subsequente responde às exigências do princípio federativo (que postula isonomia, harmonia e equilíbrio entre os Estados). A este princípio, de fato, repugna prestigiar vantagens ou benefícios de um ente federado (o Estado que não admite o crédito) em detrimento de outro (o Estado que institui a isenção). Tem-se, pois, nesse específico caso, hipótese de “determinação em contrário da legislação” — no caso, determinação implícita da Constituição — assecuratória do crédito de ICM nas operações interestaduais sujeitas a isenção ou não-incidência.

O regime genérico do abatimento constitucional do ICM tem aplicação plena e imediata, diretamente deduzida das regras constitucionais sobre a matéria. A partir de 1º de janeiro de 1984, portanto, quaisquer leis complementares ou ordinárias — que hoje dispõem em desconformidade a esses padrões constitucionais — perderão a sua eficácia. Consideração particular deverão merecer, portanto, as regras (legais) sobre vedação, estorno ou manutenção de créditos de ICM que, necessariamente, deverão ter seu alcance e extensão acomodados ao conteúdo da emenda.

Anote-se, por último — pois se trata de inferência extraída do caráter sistemático do texto constitucional —, que o mesmo sentido atribuído ao princípio da não-cumulatividade, no plano do ICM, deve prevalecer para o IPI. Nem seria razoável que a mesma figura jurídica refletisse significação e efeitos diferentes, tão-somente porque, numa segunda (e abreviada) referência normativa, não se reproduziu expressamente tudo o que na primeira alusão ficou estabelecido. É certo que a indeterminação da alíquota — nas

operações imunes, isentas ou não tributadas — acarreta, quanto ao IPI, dificuldades que não se tem no ICM. É essa, entretanto, questão perfeitamente superável por critérios dedutíveis do sistema; em nenhum caso poderá frustrar a eficácia de comandos constitucionais que se põem imperativamente à lei ordinária.

**Art. 23, § 5º — ICM (uniformidade e alíquotas máximas)**

A emenda inova quanto ao princípio da “uniformidade” e ao regime da “alíquota máxima” do ICM institucionalizando — ao lado das operações internas, interestaduais, e de exportação — também a especial categoria das “operações interestaduais realizadas com consumidor final”. Faculta, pois, ao Senado Federal fixar, “alíquotas máximas” nas operações: a) internas; b) interestaduais em geral; c) interestaduais com consumidor final; e d) de exportação, sendo que, até o limite-teto estabelecido para as três primeiras, haverão elas de aplicar-se uniformemente — isto é, para todas as operações de cada categoria — conforme a lei de cada Estado, individualmente considerado.

Ao Senado Federal não é permitido inovar esse quadro de competências, seja manipulando as categorias de operações constitucionalmente definidas, seja criando-lhes outros desdobramentos, seja dispondo sobre outras situações imprevistas constitucionalmente. Não poderá, destarte (como o fez a recente Resolução nº 364, de 1º de dezembro de 1983), fixar alíquota-teto para “operações interestaduais que destinem mercadorias a contribuintes para fins de industrialização ou comercialização”. Em matéria de operações interestaduais só lhe compete, no máximo, estabelecer alíquotas-teto, sem nenhum desvio, para as “operações realizadas com consumidor final” e para as demais “operações interestaduais”, nestas incluídas, assim, tanto as que tenham por objeto mercadorias remetidas para industrialização ou comercialização, como todas as outras que não atinam a consumidores finais (operações com produtores, por exemplo). Se o conteúdo dessa Resolução, à luz do sistema hoje vigente, é visivelmente inconstitucional, tal defeito persistirá — e agravar-se-á — a partir de 1º de janeiro de 1984, data em que, com a aplicação dos efeitos da nova emenda, estará irremissivelmente comprometida a eficácia da ilegítima discriminação procedida. Não sobrevivendo urgente retificação desse grave engano — que se reflete nas leis estaduais —, a partir de 1º de janeiro somente serão aplicáveis as alíquotas máximas de ICM de 17%, para as operações internas, e 12% (ou 9%, em certos casos) para as operações interestaduais de qualquer natureza, inclusive, pois, as realizadas com consumidor final. É que não se terá distinguido onde a discriminação seria possível; e a desconsideração para com as instâncias da nova emenda tornará inaproveitável, pelo menos em 1984, a nova faculdade constitucional consagrada.

A expressão “consumidor final” tem, nesse § 5º do art. 23, o significado de adquirente em relação ao qual esgota-se o ciclo negocial da mercadoria objeto da operação. Isto é, adquirente em cujas mãos a mercadoria perde

essa qualidade. Nesse conceito inclui-se tanto o consumidor propriamente dito (o que adquire para seu próprio uso ou consumo pessoal), como também os órgãos públicos que não operam no tráfico mercantil, os prestadores de serviços (que adquirem meros materiais) etc. Definitivamente não abriga os produtores, quanto aos insumos aplicados em sua atividade (sementes, rações, fertilizantes etc.).

Por outro lado, essa referência constitucional ao “consumidor final” (assim como, a que se fez, no § 11, a “bens de consumo”) em muito auxilia a compreensão das relações intra-sistemáticas entre ICM e ISS. É que evidência: a) que o ICM — salvo os especialíssimos negócios de importação, agora contemplados — não grava o que não seja mercadoria (não alcança todos os bens materiais, portanto); b) que certos bens, porque não são mercadorias, nem objeto de negócios de importação, podem ficar sujeitos ao ISS, na condição de meros materiais; c) que o ISS, assim, é tributo que perfeitamente pode incidir sobre fatos negociais envolvendo bens imateriais (serviços) e bens materiais (coisas neles aplicadas ou utilizadas).

De observar, por fim, que embora sujeitas a teto, as alíquotas do ICM nas exportações podem ser desuniformes. As alíquotas nos negócios de importação, por outro lado, não se subordinam, nem ao princípio da uniformidade, nem à alíquota máxima. No atinente a elas, portanto, a liberdade dos Estados é a mais absoluta e completa, sem possibilidade de interferência do Senado Federal nessa matéria.

#### **Art. 23, § 11 (ICM — importação)**

Tecnicamente perfeito, o § 11 da nova emenda alarga a competência estadual em matéria de ICM sem prejudicar, em nada, a consistência sistemática do art. 23, II, da Constituição. O arquétipo básico da hipótese de incidência do ICM persiste sendo a “realização, por produtor, industrial ou comerciante, de operação mercantil que causa circulação de mercadoria”.

O novo § 11 firma, de início, a evidência de que no inciso II dessa disposição nunca se albergou essa competência, só agora consagrada (§ 11). De fato, fora o “negócio de importação de mercadorias” singela espécie de “operação relativa à circulação de mercadorias realizada por produtor, industrial e comerciante” e despicienda, inócua, inútil, seria a parte inicial do novo § 11. Fossem “mercadorias” os “bens destinados a consumo ou ativo fixo do estabelecimento” e igualmente inócua, repetitiva e redundante a parte final do mesmo parágrafo. Assim, entretanto, não é.

O ICM — no perfil fundamental que recebeu no inciso II do art. 23 do texto constitucional — é imposto que só pode incidir sobre negócios jurídicos com mercadorias quando realizados no território nacional. Operação ocorrida no exterior (p. ex. a generalidade dos negócios de importações) não se pode sujeitar ao tributo, ainda que aqui se consumem os seus efeitos. É que o imposto não foi construído de molde a gravar esses efeitos da operação; não se voltou a colher a circulação, nem a mercadoria (CARLOS R.

GUIMARAES, PAULO B. CARVALHO). Predestinou-se, isto sim, a atingir — porque desse modo dispôs a Constituição — a própria operação, o próprio negócio que, destarte, na circulação de mercadorias encontra simples elemento qualificador do fato tributado. Nesse sentido — por determinação constitucional implícita decorrente do arquétipo do tributo — fica inibido possível alcance extraterritorial da lei tributária do ICM. Do mesmo modo que, nas chamadas importações internas, a lei do Estado importador (no qual ocorreram os efeitos da importação) não pode tributar operação realizada em outro Estado (o Estado exportador), também nas importações internacionais assim sucede: só a lei local, do país exportador, é que poderá eventualmente gravar o fato objetivo em que consiste o negócio (operação) estabelecido. Não se pense haver, portanto, no caso, alguma aplicação de um abstrato princípio de territorialidade, que pudesse estar contendo ou limitando a irradiação de efeitos da lei de ICM para além dos limites territoriais do Estado instituidor. Muito pelo contrário, o que se tem é mera determinação implícita do inciso II do art. 23 da Constituição, cujo sentido — predeterminante do âmbito espacial da hipótese de incidência do ICM — estabeleceu só poderem ser alcançados pelo tributo os negócios jurídicos realizados no interior do território do Estado.

Por outro lado resulta exuberantemente claro, pelo art. 23, II, da Constituição (na anterior e na atual redação), que apenas os negócios (operações) atinentes a “mercadorias” — e não a outras espécies de bens — podem ser tributados. Qualquer incidência, portanto, que recaia sobre situações nas quais inexistam mercadorias, senão “coisas” diferentes, descaberá nesse inciso II.

Todas essas considerações fazem inexorável a mais fundamental conclusão que emerge do novo § 11 do art. 23: por ele se distendeu a esfera de competência tributária dos Estados, para alcançar fatos e situações que, lógica e juridicamente, não se comportavam no perímetro clássico da incidência, como referido no texto do inciso II do art. 23. Isto é: determinando a Constituição que “o imposto... incidirá, também, sobre...”, consagraram-se três novos âmbitos de incidência do tributo, abrindo-se ensejo, a partir de 1º de janeiro de 1984, à tributação, pelo ICM, dos: a) negócios de importação de mercadorias; b) negócios de importações de bens destinados a consumo de estabelecimento comercial, industrial ou produtor; e c) negócios de importações de bens destinados a ativo fixo de estabelecimento comercial, industrial ou produtor.

Resulta, pois, como lógica consequência dessa inovação:

1º — que até 31 de dezembro de 1983 não tinha amparo nem fundamento constitucional a incidência do ICM sobre importações de mercadorias ou bens de qualquer natureza;

2º — que essas incidências, a partir de 1º de janeiro de 1984 — muito especialmente no que diz respeito às importações de bens de consumo e

de ativo fixo —, dependerão de específica previsão das leis ordinárias estaduais;

3º — que tais hipóteses de incidência terão definição autônoma e peculiar: parece ter sido facultada a tributação de negócios ocorridos no exterior (aspecto espacial), inclusive atinentes a bens que não são mercadorias (aspecto material), levando a distinguir estes casos dos previstos no inciso II do art. 23. Consistem eles, assim, na aquisição de direitos (disponibilidade) sobre mercadorias, bens de consumo ou bens de ativo fixo que, a qualquer título, venham a ser importados do exterior por produtores, industriais ou comerciantes brasileiros (salvo nos casos de “ativo fixo”, conceito que exige aquisição fundada em ato essencialmente transmissivo da propriedade).

O aspecto temporal não poderá deixar de ser, por exigência constitucional, a “entrada” do bem no estabelecimento do importador. Base de cálculo do ICM, nesses casos, será o “valor” do negócio de aquisição (preço FOB), e não o valor da importação com os acréscimos dela decorrentes, que não está nesse ato o núcleo das novas incidências. As alíquotas do tributo, como visto nesses casos, são livremente fixadas pelos Estados, sem condicionamentos em matéria de teto e uniformidade.

É de salientar-se, por derradeiro, que, a despeito da diversidade conceitual das hipóteses de incidência do ICM versadas, respectivamente, no inciso II do art. 23 e neste § 11, a regra constitucional da não-cumulatividade colhe e atinge a todas. Conseqüentemente, cabível o tributo em razão de importação, esse imposto constituirá “crédito fiscal” para abatimento de ICM devido em operações posteriores. Essa, aliás, a principal razão pela qual, legitimamente, se pode designar por ICM o imposto devido nas duas situações. Precisa, assim, a emenda, quando frisou ser “o imposto a que se refere o item II” o que “incidirá, também”, nas hipóteses citadas no § 11.

#### Art. 23, § 12 (base de cálculo do ICM)

Neste passo, a Emenda nº 23 — versando princípios imediatamente aplicáveis ao ICM — introduz disposição que irradia efeitos para instruir a inteligência de todos os demais tributos integrantes do sistema.

Em primeiro lugar, explicita o princípio da não-inclusão, na base de cálculo, do quantum de tributo decorrente do próprio fato tributado. Isto é: da não-incidência de “imposto sobre imposto”. Deve prevalecer essa clara determinação constitucional, obviamente, nos casos de incidência singular, ou seja, nas hipóteses em que ocorre tão-somente uma única incidência. Por exemplo, ICM nas operações de produtores, ou nas operações comerciais, casos em que o quantum de imposto resultante da operação, não poderá integrar sua própria base de cálculo. Prevalece, ademais, nas situações em que o fato tributado, com apoio constitucional, desencadeia incidência plural, como no caso das operações relativas à circulação de mercadorias da espécie



“produtos industrializados”. Tem-se, aí, duplo débito tributário (ICM e IPI) sem que, reciprocamente, nenhum desses respectivos montantes possa integrar a base de cálculo correspondente ao outro. Casos similares são os de imposto de importação, IPI e ICM; PIS e ICM; PIS e IPI; finsocial e ICM; finsocial e IPI; PIS e finsocial etc. São, essas, ilações que parecem emergir, até com certa naturalidade, da cláusula “o montante do IPI não integra a base de cálculo do ICM, quando a operação configura hipótese de incidência de ambos os tributos”. Para que não se veja, no caso, preceito contingente e acidental, integrativo apenas do quadro constitucional do ICM, é que se acentua refletir ele, aqui, explicitamente, princípio geral aplicável em todos os quadrantes do sistema.

Em segundo lugar, consagra, expressamente, em nível constitucional, o pressuposto da “translação” ou “repercussão econômica” do tributo, forçando admitir, para efeitos jurídicos (por exemplo, nos casos de repetição do indébito), que, em tributos do gênero dos economicamente tidos como “indiretos”, a carga fiscal presume-se transmitida no “preço” ou no “valor” de operação onerosa. Por isso, IPI anteriormente incidente (pressupostamente “embutido” nos custos ou nos preços) integra a base de cálculo do ICM nas operações comerciais, por exemplo. Aqui, também, mera explicitação constitucional — topicamente localizada na disciplina do ICM — a revelar comando aplicável a todo o sistema. Nisso reside a especial virtude da regra “o montante do IPI integra a base de cálculo do ICM, quando a operação não configura hipótese de incidência de ambos os tributos”. A singela circunstância de que, nessas hipóteses, não incide o IPI, já faz transparecer que sentido mais amplo — extravasante do conteúdo literal da disposição — aí se veiculou.

Todas essas considerações têm por virtude demonstrar que, em estrito rigor, o presente § 12 do art. 23 nada inova em matéria de base de cálculo de ICM. O que poderia induzir a literalidade do texto (inteligência, de resto, apoiada em intoleráveis inconstitucionalidades dos malfadados Decretos-Leis n.ºs 406 e 834) é desmentido por uma interpretação mais atenta e cuidadosa da inovação introduzida no texto constitucional. Nele não se diz, a **contrario sensu**, que até 1983 o IPI (“embutido” nos preços, em operações não sujeitas a esse tributo) não se incluía na base de cálculo do ICM; tampouco que o IPI — em certas operações não sujeitas a esse tributo, e com apoio em decreto-lei federal — não se incluía no valor da operação sujeita ao ICM. Pelo contrário, sempre constituiu projeção imediata do art. 23, II, da Constituição, a regra de que o completo “valor da operação mercantil”, sem restrições de nenhuma espécie (e muito menos mutilações no próprio preço da mercadoria), constitui a única base de cálculo compatível com o ICM que tem, nessa “operação”, a materialidade de sua hipótese de incidência. Assim sempre foi, a despeito do que constou dos Decretos-Leis n.ºs 406 e 834. Limitações nessa matéria, se tiverem de existir, sempre deverão decorrer de livre manifestação da lei ordinária (autolimitação estadual, portanto); nunca por força de decreto-lei federal, ou mesmo lei complementar, que nenhuma eficácia

inovatória têm, ou podem ter, no plano de competências outorgadas pela Constituição, privativa e exclusivamente, aos Estados.

A esse quadro sistemático de compreensão da disciplina constitucional da base de cálculo do ICM aparentemente se opõe o art. 2º da nova emenda. Entretanto, disposição transitória que é, além disso, dotada de restritíssimo âmbito de aplicação (operação com cigarros, exclusivamente), apenas confirma o princípio, que visa excepcionar: contém, restringe, nesse específico caso, a um terço e dois terços de seu valor, em 1984 e 1985, a competência até então plena dos Estados para tributar o montante do IPI que recai sobre tais mercadorias (evidentemente o IPI anteriormente incidente, incluído no preço, em operação futura não sujeita a esse imposto). As razões políticas dessa exceção são por demais conhecidas; representam o preço que os Estados irão pagar por fulminarem regra abusiva e inconstitucional há 15 anos instalada na legislação federal, em favorecimento à comercialização de cigarros.

#### **Art. 26 — Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis, Líquidos ou Gasosos**

Elevando de 40% para 60% (na progressão citada no art. 4º) a participação de Estados e Municípios na arrecadação do IULC, a Emenda nº 23 consagrou — tornando agora explícito o que implicitamente, antes, a Constituição já determinava — que a base do rateio constitucionalmente prescrito deve levar em conta não apenas aquilo que a União rotula, nas suas leis, como “Imposto Único” porém, isto sim, tudo o que efetivamente arrecada, por si ou por seus órgãos, fundos etc., em decorrência da realização de operações com combustíveis ou lubrificantes. Designe, pois, a lei, a esses múltiplos acessórios, por adicionais, parcelas, custos, acréscimos, preços, contribuições, gravames ou outros quaisquer nomes que se lhes queira dar, a qualificação e os efeitos dessas incidências sempre serão os mesmos: configuram, todas elas, “Imposto Único”, cuja arrecadação impõe a participação, na proporção constitucionalmente fixada, de Estados e Municípios. Nisso o sentido da cláusula constitucional que dispõe incidir a partilha sobre o produto da arrecadação do tributo, “inclusive adicionais e demais gravames federais.”

Afastese, de resto, a idéia de que se insinuaria, no novo texto, regra facultando a instituição de outros tributos (demais gravames federais) sobre as operações com combustíveis. O imposto é “único” e como “único” persiste, “excluída a incidência de outro tributo” sobre as mesmas operações (art. 21, VIII, inalterado pela nova emenda). O texto, pelo contrário, também aqui só se presta para atalhar abusos históricos: deixa nítido e solarmente claro que a participação deve incidir sobre tudo, rigorosamente tudo o que a União arrecada dessas operações, seja a que título for, sob que designação se der, e debaixo de qualquer regime. Por isso escolheu-se a expressão “gravame”, cujo conteúdo semântico comporta essa virtude de generalizar, a níveis extremos, o sentido constitucional da estritíssima regra da participação.

# A sentença normativa e o ordenamento jurídico

(Perspectiva político-constitucional)

PAULO EMÍLIO RIBEIRO DE VILHENA

Advogado em Belo Horizonte. Prof. da  
UFMG. Juiz Aposentado do TRT da 3.<sup>a</sup>  
Região.

## 1. Jurisdição e legislação

1.1 Admitido, na provocação jurisdicional, para a formação da sentença normativa, um direito potestativo — cujo exercício se pode limitar (prazo de um ano, para as revisões, a teor do art. 873) em razão da cláusula *rebus sic stantibus* compreendida na natureza do ato-contínuo do contrato de trabalho e nas modificações das condições sócio-econômicas em que se assenta ele —, conclui-se que o interesse de categoria, para juridicizar-se, há de reunir determinadas condições conflitantes, que autorizem o movimento da máquina judiciária.

Com isso, a formação da lei de grupo, que é a sentença normativa, como a definimos, se processa através de um poder criado e aparelhado, na organização estatal, para o exercício de funções historicamente específicas, que é a jurisdicionalidade e não a legislação.

A assimilação, no Poder Judiciário, de uma função até então estranha às suas finalidades específicas, carrou-lhe a ampliação do conceito. Além da

atividade aplicadora do direito, de que se incumbem, viram-se, de repente, os órgãos da jurisdição cumulados da arte de criá-lo. Não a criação acessória, a que dá vida à *equidade*, à *integração*, como formas individuais de revelar-se o direito. Aqui, a função jurisdicional cria, mas subsidiariamente. Anda em função da realização do direito, em face de exigências de um caso concreto (1).

Nas sentenças normativas, foi-se um pouco além. Se o Estado atua provocado pelas partes — pois o juiz age de ofício — salvo exceções expressas (CLT, art. 856) e no suposto de que houve pretensão (2) à tutela jurisdicional das entidades de classe interessadas e conflitantes, o faz, porém, com o fim de criar-se a norma e não de aplicar norma existente e menos ainda de revelar, *integrando*, direito vigente.

No plano político-jurídico a função revela-se tipicamente jurisdicional, em que o juiz atua como força realizadora do ordenamento jurídico e não como órgão elaborador de normas.

O critério formal, que a doutrina usou largamente para a conceituação do ato jurisdicional, como se vê em CARRÉ DE MALBERG, KELSEN, JAPIOT e JÈZE (3), distingue-se em que é praticado, através de atos característicos em sucessão contraditória, por um órgão especializado, que se instituiu para esse fim na pessoa do juiz ou dos Tribunais. A par, sobressaem teorias que vêem na jurisdição peculiaridades de estrutura, como a de DUGUIT ou a de HAURIU, em que ele se verifica ou nas *lesões* a direito ou para *resolver um litígio* (4).

A estreiteza desses conceitos consiste em que as escolas que classificam o ato jurisdicional através de critérios formais ou materiais puros como que isolam o conteúdo do ato dos centros de irradiação jurídica, onde se dá ele. A coisa é como que fundada só na relação entre elementos intrínsecos do ato.

Percebendo isso, as escolas processualistas evoluíram para outro campo, como que ligando o ato jurisdicional ao ordenamento jurídico, em face de outras formas ontológicas pelas quais atua.

Sem se ultrapassarem os critérios anteriores, foi o teleológico da finalidade do ato, que acabou por empolgar a mais sadia doutrina processualista.

(1) ALSINA, Hugo. *Tratado Teórico Prático de Derecho Procesal Civil y Comercial*. Ed. Ediar, Buenos Aires, 1956, p. 26, letra a.

(2) A pretensão "qui est une condition nécessaire de l'intervention du juge, demeure, en effet, extérieure à l'acte juridictionnel" (CUCHE, Paul et VINCENT, Jean. *Procédure Civile et Commerciale*. Dalloz, Paris, 1960, p. 56).

(3) COUTURE, Eduardo. "El concepto de Jurisdicción Laboral", in *Estudios de Derecho del Trabajo en Memoria de Alejandro M. Unsain*. Ed. Ateneo, Buenos Aires, 1958, p. 72, nota 19; CUCHE, Paul et VINCENT, Jean. *Procédure Civile et Commerciale*. Dalloz, Paris, 1960, p. 53; SCHÖNKE, Adolfo. *Derecho Procesal Civil*, p. XV, p. 8; REZENDE FILHO, Gabriel. *Direito Processual Civil*, Ed. Saraiva, S. Paulo, 1954, 4ª ed., vol. I, pp. 98 e ss., com excelente resumo das teorias explicativas de jurisdição; MALBERG, Carré de. *Teoria General del Estado*, Fondo de Cultura Económico, México, 1948, p. 714, n. 265 e p. 716, n. 266.

(4) CUCHE et VINCENT, *idem, idem*, pp. 55 a 57.

Visa ele a realizar o direito objetivo ou a que se lhe respeite a incidência, conforme se vê em PONTES DE MIRANDA (5), em JOÃO MONTEIRO, LOPES DA COSTA, ALSINA, HÉLIO TORNAGHI, COSTA CARVALHO, COUTURE (6), ou com o fim de *verificar situações jurídicas*, tese sustentada por CUCHE e VINCENT (7). Sua caracterização foi isolada por CHIOVENDA como atividade substitutiva. Ponto de partida extraordinariamente rico, de sabor histórico-teleológico, que assumiu posição preeminente na escola italiana do processo (8).

Se, pois, num sentido restrito, se pode definir a jurisdição como a atividade do Estado que tem por finalidade aplicar leis, através de processo especial, essa aplicação, em virtude do princípio de que o juiz não age de ofício, se dá em casos concretos. Sua característica de substitutividade aparece como explicação histórica, que contribui para a elucidação de seu conteúdo. Se a finalidade estrita do processo é a coisa julgada (9), somente volta aquela a confundir-se com uma das finalidades cardiais do direito, que é a segurança social pela segurança jurídica. Se se fixa a vontade da lei no caso concreto, o há de ser tão permanentemente como da natureza abstrata da lei mesmo. Aliás,

- (5) PONTES DE MIRANDA. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2ª ed., Ed. Forense, 1958, Tomo I, nº III, p. 18; *Comentários à Constituição de 1946*, 2ª ed., Ed. Max Limonad, 1953 Tomo I, p. 115, nº 101.
- (6) MONTEIRO, João. *Teoria do Processo Civil*. 6ª ed., Ed. Borsoi, Rio de Janeiro, 1956, Tomo I, p. 126; LOPES DA COSTA. *Manual Elementar de Direito Processual Civil*. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1956, p. 23; *idem* *Direito Processual Civil Brasileiro*. Ed. Forense, 2ª ed., vol. I, p. 54; ALSINA, ob. cit., p. 23: "el Estado no se limita a establecer el derecho, sino que garantiza su cumplimiento, y éste es el contenido de la función jurisdiccional"; TORNAGHI, Hélio. *Instituições de Processo Penal*. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1959, vol. II, pp. 208 a 211: "a função jurisdiccional aparece, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la praticamente efetiva"; COSTA CARVALHO. *Direito Judiciário Civil*, 3ª ed., Ed. Coelho Branco, Rio de Janeiro, 1949, vol. I, p. 191; COUTURE. *Estudios...* p. 82, n. 18: "El fin de la jurisdicción es asegurar la efectividad del derecho".
- (7) CUCHE et VINCENT, ob. cit., p. 59: "Le critère téléologique fondé sur le but de la fonction juridictionnelle, ce but étant d'operer la vérification des situations juridiques à l'aide d'une constatation qui constitue, à elle seule, l'acte juridictionnel".
- (8) CHIOVENDA. *Instituições de Direito Processual Civil*. Editora Saraiva, S. Paulo, 1943, vol. II, p. 21: "a jurisdição dá-se como a substituição de uma atividade pública a uma atividade alheia"; vide ainda, D'AGOSTINO, Gracco. *Il processo collettivo del lavoro*. CEDAM, Padova, 1938, p. 170: "la caratteristica della funzione giurisdizionale sarebbe data dal fatto che l'organo giurisdizionale sostituisce la propria attività a quella dei privati". Não o achando suficiente, d'Agostino acresce: "Secondo il CHIOVENDA, in fatti la sostituzione si avrebbe nella attuazione di una volontà di legge; secondo ROCCO, ZANZUCHI, la sostituzione si avrebbe nella tutela di determinati interessi; secondo BETTI esercitando tale attività sostitutiva l'organo statale accetta come preesistente o manda ad effetto, un precetto della legge sostanziale concernente le parti interessate e statuento sopra loro rapporto; secondo il CALAMANDREI, l'elemento della sostituzione nella attività altrui deve combinarse con l'attuazione concreta di volontà di legge già nota prima del processo e che non sia indirizzata al giudice ma al soggetti del rapporto giuridico sottoposto a decisione" (p. 171).
- (9) COUTURE, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 3ª ed. (póstuma), Ed. R. Depalma, B. Aires, 1958, p. 40.

o preceito, aí, é de fundo sociológico do direito, implantado na Constituição (art. 153, § 3º).

Vê-se que a relação íntima que flui do ordenamento jurídico para a jurisdição, como função específica, não pode disfarçar-se em definições enclausuradoras de seu conceito, demasiadamente estreito. Disso não andou despercebido ROSENBERG, quando, para além daquela finalidade estrita da jurisdição, lhe atribui outra e genérica, como a *atividade do Estado dirigida à realização do ordenamento jurídico* (10).

PONTES DE MIRANDA di-lo em outros termos: “na parte do direito público, tendente a subordinar os fatos da vida social à ordem jurídica (sociologicamente, o prover o bom funcionamento do processo de adaptação social, que é o direito), uma das funções é a da *atividade jurisdicional*” (11).

Quando o juiz julga por *equidade*, quando *integra* o direito ou *revela* às partes regra omissiva na lei, ainda aqui exerce atividade teleologicamente jurisdicional, que se assenta na natureza de sua função.

Seu ato visa, como o dissera HAURIUO, à solução de uma controvérsia e, antes dela, a dar efetivo curso a uma regra jurídica, que se criou para aquele caso. A eficácia do ato restringe-se aos termos concretos da controvérsia e, se *integrou* o direito ou *construiu* a norma, o fez sobretudo em reverência a preceito remanescente da função jurisdicional. Quando *interpreta sociologicamente* a lei, ainda permanece em seu círculo de função julgadora. Se a ultrapassa, dela, entretanto, partiu. Seu ato, como jurisdicional, atém-se ao círculo natural de incidência do ordenamento jurídico. A regra que elabora, para algum fato social, é regra construída de elementos jurídicos que, a despeito de não se aplicarem diretamente ao caso *sub judice*, são encontrados, todavia, pelo juiz, na confluência de princípios jurídicos atuantes nas formas hierárquicas originárias de manifestar-se o ordenamento jurídico (12).

Inda naqueles sistemas em que o magistrado parece, como entre os anglo-saxônicos e os norte-americanos, gozar de liberdade maior no poder de julgar, o *commom law* atende a determinados princípios gerais, amarra-se a precedentes, que jungem a atividade do julgador, restringindo-lhe sobremaneira a autonomia criadora. CARDOZO, em agudo lance de apreensão, diz que o *direito deve ser uniforme e imparcial, daí a adesão ao precedente* (13).

(10) ROSENBERG, Leo. *Tratado de Derecho Procesal Civil*. Ed. Europa-América, B. Aires, s/d, Tomo I, p. 45. Como finalidade restrita, diz o insigne tratadista alemão que “consiste preferentemente en la aplicación del derecho objetivo al caso concreto y es ejercida por los tribunales a petición de una parte” — p. 46.

(11) PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*, cit., Tomo I, p. 115.

(12) Vide o excelente SA FILHO, Francisco. *Relações entre os Poderes do Estado*. Ed. Borsol, 1969, pp. 311 e segs.

(13) CARDOZO, Benjamin. *A Natureza do Processo e a Evolução do Direito*. Editora Nac. de Direito, 1966, pp. 63, 64, 68, 69 e 70; KELSEN acha, aliás, que o compromisso da continuidade é muito maior no regime do *common-law*: *La Idea del Derecho Natural y Otros Ensayos*, p. 228.

Quer construindo, quer *interpretando*, seja através da precedência do *judge-made law*, seja de faculdades criadoras típicas, a que a lei brasileira chama positivamente *equidade* (CPC, art. 127) ou indo a fontes estranhas à lei mesma (como os *costumes*, os *princípios gerais*, ou através dela, a *analogia* — Introdução ao Código Civil, art. 4.º), o juiz subordina-se a determinados fundamentos filosófico-jurídicos que presidem à criação das leis, tais como o princípio do menor arbítrio, a igualdade jurídica, a segurança nos efeitos, e o que STAMMLER chamou universalmente de incidência indiscriminada, através da qual *nenhuma partícipe da comunidade jurídica seja dela arbitrariamente excluído* (14).

Esse o conceito de jurisdição, de ato jurisdicional, que situa o juiz em posição dinâmica de *realizador do ordenamento* jurídico, no dizer de ROSENBERG, ou agente de subordinação dos fatos sociais do direito (PONTES DE MIRANDA). Por ele, o juiz não só aplica a lei ao caso concreto, não só garante a efetividade do direito *objetivo* ou realiza, concretizando, o direito *subjetivo* (15), mas, sobretudo, atua em nome da ordem jurídica inteira, como estrutura normativa “posta”, o que lhe faculta maior campo de ação no fenômeno da juridicidade. Aliás, PONTES DE MIRANDA, bem penetrando a profundidade do fenômeno da atividade jurisdicional, entende que a *subordinação* do juiz é subordinação ao direito e não à lei. Nessa mesma acepção encontra-se HANS NAWIASKI e farta doutrina alemã (16).

A atividade jurisdicional passa a relacionar-se com os círculos fundamentais da criação e da afirmação jurídicas, das quais o juiz é um dos mais ativos agentes (17).

Apoiado, todavia, diretamente nos centros básicos da irradiação jurídica, o Poder Judiciário viu-se apanhado no torvelinho da edição de regras abstratas, permanentes, com sabor de verdadeiras leis materiais. O salto foi extraordinário. Deixou-se o princípio da concretividade, que marca a eficácia individualizada da sentença. Ainda quando o Judiciário pronuncia inconstitucional-

(14) GOLDSCHMIDT, James. *Problemas Generales del Derecho*. Ed. Depalma, B. Aires, 1944, p. 37.

(15) LOPES DA COSTA, Alfredo Araújo. *Manual Elementar de Direito Processual Civil*. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1956, p. 23.

(16) “Teremos ensejo de ver que a subordinação é ao direito e não à lei, por ser possível a lei *contra* o direito. Aliás, já temos tratado largamente, desde 1922, da insubsistência das leis intrinsecamente incompatíveis com princípios iminentes à ordem jurídica” (*Coments. à Const...*, Tomo II, pp. 437 e seqs.) para afirmar, logo adiante: “não podem ser coextensivas a ordem jurídica e a lei (p. 438); vide PINTO ANTUNES, J. *Da Limitação dos Poderes*. Belo Horizonte, 1955, p. 67; NAWIASKY, Hans. *Staatstypen der Gegenwart*. St. Gallen, Fehr’sche Buchhandlung, 1934, S. 36; BERNHARDT, W. *Das Zivilprozessrecht*. 3. Auflage, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1968, S. 70, 2, a e b; SAUER, Wilhelm. *Allgemeine Prozessrechtslehre*. Berlin-München, Carl Heymanns Verlag K. G., 1951, S. 17, N. 11. Aliás, o preceito está contido no art. 97, I, da Lei Fundamental de Bonn: Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen: GG, art. 97, 1. Satz.

(17) Vide LA MORANDIERE, Léon Julliot de; ESMEIN, Paul; LÉVY-BRUHL, Henri et SCHELLE, Georges. *Introduction a l’Étude du Droit*. Ed. Rousseau, Paris, 1951, Tome I, p. 16.

dade de lei ordinária — que é ato declaratório legislativo negativo —, seu comando dirige-se às pessoas diretamente a ele vinculadas na relação jurídica processual, titulares do direito subjetivo, da pretensão e da ação<sup>(18)</sup>. Não se pronunciou em tese. E tanto assim é que, declarada a inconstitucionalidade, é ao Senado, órgão do Legislativo, que incumbe “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei” pelo Supremo Tribunal acoimada do vício maior (Constituição, art. 42, nº VII)<sup>(19)</sup>.

Em face do desdobramento da atividade do juiz, para funções que mais se entendem com a criação pura do direito, sem reservas procedimentais confinadas na estreiteza da lide individual, a doutrina apanhou-lhe um conceito mais amplo ainda de *jurisdição*, como *qualquer forma de produção do direito obtida pela colaboração entre o juiz e as partes*<sup>(20)</sup>. Quando CARNELUTTI assim a definiu, o fez pressionado pelas formas judiciais de se produzirem regras jurídicas abstratas, com eficácia plurivalente, em que se alteiam métodos inteiramente inovadores na técnica construtiva do Estado.

O Poder Judiciário, além da função declarativa, da função de aplicação de normas existentes, ou da atividade integradora do ordenamento, passou a concorrer excepcionalmente com o Legislativo, em alguns setores, na edição de regras abstratas<sup>(21)</sup>.

Editar normas, ato legiferante e diverso do da técnica específica de revelação do direito, que é função precípua, característica do Poder Judiciário, se praticado pela Justiça do Trabalho, não extralimita as condicionantes do § 1º do art. 142 da Constituição federal. Há permissibilidade de regra constitucional<sup>(22)</sup>.

Na verdade, a Justiça do Trabalho edita regra jurídica abstrata; mas a normação, o enriquecimento normativo de um ordenamento, em suas linhas básicas, para construir-se harmoniosamente, há de ser cometido a um órgão estatal, estruturado com essa finalidade (a de compor leis), em competência qualitativamente específica, mas quantitativamente ampla, formalmente armado para isso, como se infere das regras entrelaçantes dos arts. 8º, nº XVII, 43, nº IX, 46 e ss. e 56 e ss. da Constituição federal. O princípio, o primado da lei, a hierarquia legislativa, como se verá adiante, preservaram-se no § 1º do art. 142 da Carta Magna.

(18) SA FILHO, Francisco. *Relações entre os Poderes do Estado*. Ed. Borsoli, 1959, pp. 294 e segs.; LOURENÇO JÚNIOR. *O controle da Constitucionalidade das Leis*. Ed. M. Limonad, S. Paulo, 1957, pp. 79 ss.

(19) A doutrina chama a isso eficácia relativa da sentença que declara a inconstitucionalidade. Vide GHIGLIANI, Alejandro E. *Del Control Jurisdiccional de Constitucionalidad*. Ed. R. Depalma, B. Aires, 1952, p. 97, n. 3.

(20) CARNELUTTI, Francisco. *Teoría General del Derecho*. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1955, p. 86.

(21) SA FILHO. Ob. cit., pp. 322 e segs.

(22) PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946* — Ob. cit., T. III, p. 153; *idem* CAVALCANTI, Themístocles. *A Constituição Federal Comentada*. Ed. José Konfino, Rio de Janeiro, 1952, vol. II, pp. 404 e segs.; MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição de 1946*. Ed. Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1954.



A despeito do avanço da função jurisdicional, desde a dogmática dos jurisconsultos às escolas da livre revelação, desde a criação individuada à edição de norma abstrata, o Poder Judiciário encontrou, amadurecida, realizando fins editivos gerais, como atividade fundamental na armação jurídica do Estado, a elaboração formal aprimorada de leis gerais, abstratas e permanentes, para toda a comunidade social, através do Poder Legislativo (23).

1.2 Histórica e tecnicamente, a legislação precedeu à jurisdição. No Estado moderno, quando o juiz julga, seu ato só se explica na existência de um direito objetivo. E a ele, juiz, não incumbe sua criação. Se o cria agora, em determinados ramos do direito, atendendo a peculiaridades de situações conflituais, elabora-o, porém, excepcionalmente.

Quando se encaminham as entidades de classe, como os sindicatos, para as portas do Judiciário, fundadas num direito público subjetivo de ação, que lhes legitima a pretensão — e que se circunscreve na faculdade de constranger aquele Poder a manifestar-se sobre pedido de novas condições juridicizáveis de trabalho —, encontram elas um órgão adequadamente armado para recebê-las, para captar-lhes as linhas fáticas da controvérsia, como conteúdo da *lide coletiva*. É órgão eminentemente judicial. Sua natureza, sua função histórica dizem-no.

Ao editar, porém, esse órgão a regra pedida pelas partes a nível coletivo, se as agasalhou através de procedimentos normais seus, já excepcionalmente elabora um ato de disposição geral, de *conteúdo normativo*: a lei de grupo. Raciocinamos em termos de jurisdicionalidade latina e germânica, em que as regras abstratas de direito se constroem nos Parlamentos e constituem a espinha dorsal da atividade aplicadora do juiz. Há preeminência de atividade legislativa sobre atividade jurisdicional e não formação autônoma de regra pelo juiz, em detrimento do *statute law*, ou *paralelamente a ele* (24), como entre os anglo-saxônicos.

Se o Tribunal *edita* regra abstrata, na sentença normativa, há de exercer mandamento constitucional que lhe faculte. Além de desincumbir-se de função, que não é técnica e especificamente sua, usurpa-a a outro poder, o Legislativo, que a realiza normalmente e para a qual foi criado.

Por isso, não se pode, aí, fugir ao conceito de Estado moderno, que traz consigo a construção harmoniosa e incidível de ordenamento jurídico. Trata-se de verdadeiro sistema rotativo sucessivo de criação e realização de regras jurídicas. Aqui, encontram-se as funções jurisdicional e legislativa em permanente

(23) "Aliás, quando o Estado administra justiça, o poder que ele exerce, por meio de seus órgãos judiciais, não se funda em qualquer prioridade conceptual. Antes dessa função, já exerceu outra, que também só lhe cabe em parte, e se exaure antes dessa, a legislativa, a que bastam as noções de *regra jurídica* e *incidência*. A função jurisdicional, a ação em juízo e os remédios processuais vêm depois, ocasionalmente; vêm após a formação dos direitos subjetivos, das pretensões e das ações (em sentido de direito material). No plano, já posterior, da função jurisdicional, é indiferente aos olhos da ciência, que se trate primeiro da jurisdição, ou do pedido das partes", PONTES DE MIRANDA. *Coments.*, cit., p. 19.

(24) SA FILHO, ob. cit., p. 312.

vir-a-ser, constituindo a dinâmica do ordenamento (25). Às ordens inferiores antepõem-se as ordens superiores, cuja preeminência se assenta em critérios de validade, ora formal, ora material (26).

Pergunta-se, onde a realidade última, que, na técnica jurídica, estrutura a legitimidade do ordenamento. Onde se validam as regras jurídicas, as que garantem a positividade do direito?

A dinâmica jurídica, ainda quando se acione no menor ato jurídico individual, implica a existência de um sistema geral, *de positividade*, que pressupõe coordenação e subordinação das regras de direito e sua eficácia. O axioma vem de CARLOS COSSIO (27).

O direito, segundo Kelsen, regula os processos de sua criação. A vida do direito ao direito pertence. Há exemplo disso na estrutura do ordenamento jurídico brasileiro (Constituição federal, arts. 47-49).

Ao criticar, aliás, construtivamente, a teoria da jurisprudência analítica de AUSTIN, que acoimou de estática, o ilustre chefe da Escola de Viena diz, textualmente:

“El derecho, a diferencia de todo otro sistema de normas, regula su propia creación. Un análisis del derecho positivo muestra que el procedimiento por el cual se crea una norma jurídica está regulado por otra norma jurídica. En rigor, frecuentemente, otras normas determinan no solo el procedimiento de creación sino también, en mayor o menor extensión, el contenido de la norma a crearse” (28).

Seria antecipar nossas pesquisas encontrar perfeito atendimento ao postulado do jurista vienense no concernente à sentença normativa, em face do direito brasileiro. Na realidade, como vimos a princípio, a Constituição federal,

(25) Temo-nos omitido da função executiva porque a entendemos perfeitamente abstraível no curso de nosso escopo, nesse trabalho, que é o de fixar o grau de legisfêrancia da sentença normativa e sua posição hierárquica no ordenamento. A função executiva ou, melhor, administrativa, define-se por exclusão das demais — a legislativa e a jurisdicional — e, ainda que assim não fosse, é, segundo GABINO FRAGA, aquela “que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales” (FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1958, p. 62, nº 49, onde o autor a distingue das outras funções, com clareza e precisão).

(26) “Entre la création du droit (Rechtserzeugung) par la loi et l'application du droit (Rechtswendung) par un acte juridique il n'y a qu'une différence de degré et non de nature”: DU PASQUIER, Claude. *Introduction à la Théorie Générale et à la Philosophie du Droit*. Ed. Delachau & Niestlé, Paris, s/d, p. 100. “El orden jurídico está constituido por una unidad jerárquica de normas de derecho”: LEGAZ Y LACAMBRA, Luis. *Horizontes del Pensamiento Jurídico — Estudios de Filosofía del Derecho*. Bosch Ed., Barcelona, 1947, p. 9; idem Kelsen, Hans. *La Idea del Derecho Natural e Otros Ensayos*. Ed. Losada, B. Aires, 1946, pp. 227 e segs.

(27) “Un caso siempre se resuelve por la totalidad del ordenamiento y nunca por una sola de sus partes, tal como todo el peso de una esfera gravita sobre la superficie que lo soporta, aunque sea uno solo el punto por el que toma contacto” — Cf. TORRE, Abelardo. *Introducción al Derecho*. Ed. Perrot, B. Aires, 1957, p. 210, n. 1.

(28) Kelsen, ob. cit., pp. 227 e 226.

pelo seu art. 142, § 1º, além de determinar o processo de se criarem regras grupais, nas sentenças normativas, fixa-lhes, pela lei ordinária, o conteúdo. Daí a validade *formal* e a validade *material* da sentença normativa (29). E ninguém mais está obrigado a respeitar essa hierarquia das normas do que o Poder Judiciário, encarregado, até, pela Constituição, de impô-las aos demais Poderes, nos casos de sua competência (30).

No ápice do ordenamento, a regra constitucional representa a fonte última e primeira de criação jurídica, legitimando as demais (31).

Eis aí onde se podem localizar as sentenças normativas, não apenas como conteúdos jurídicos, cujo campo de irradiação interior se encontra diretamente limitado pela Constituição que o delegou à lei ordinária, ou por esta também como atividade formal dos órgãos da Justiça do Trabalho, cujas lindes competenciais se acham no § 4º do art. 141 da mesma Carta. A validade *formal* das sentenças normativas transpira desse inciso para a lei ordinária, corroborada à viva força no texto do art. 142, § 1º. Há criação e limitação de competência específica. No § 1º do art. 142, completa-se a Constituição, para preencher-lhes a *forma*, ditando a validade *material*, cujo conteúdo, porém, se *especificará* na lei. A *especificação dos casos* não vem da Constituição, mas virá da lei, em um ou em outro sentido obstativo ou limitativo.

*Casos haverá* em que a lei ordinária exclua fatos da jurisferência das sentenças normativas, porque sua a preferência editiva. Aquele que *especifica*, ou retira ou põe.

“A lei especificará as hipóteses em que as decisões, nos dissídios coletivos, poderão estabelecer normas e condições de trabalho” (Const., art. 141, § 1º).

A determinado *suporte fático* pode vedar a lei o juridicize a sentença normativa, envolvendo-o em efeitos jurídicos, isto é, transformando-o em *suposto jurídico*, na técnica de GARCIA MAYNES (32).

Se a Constituição de 1946 incorporou ao Poder federal a Justiça do Trabalho e se lhe atribuiu os fundamentos da competência para resolver determinado tipo de conflitos sociais — que definiu, como os do trabalho, regidos por legislação especial —, já a distribuição dessa competência, como aptidão *formal*, e o seu conteúdo, com reflexos nas relações materiais das partes, re-

(29) “... una norma es válida, no solo cuando ha sido establecida por los órganos y con el procedimiento prescrito por otra norma superior (validez *formal*), sino también cuando su contenido encuadra en lo que dispone la norma fundante (validez *material*)”. TORRE, ob. cit., p. 212.

(30) PINTO ANTUNES, ob. cit., p. 69; vide CASTRO NUNES. *Do Mandado de Segurança*. 4ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1954, pp. 103 ss.

(31) Define Kelsen a Constituição como “el conjunto de aquellas normas que determinan la creación y, ocasionalmente, en cierta medida, el contenido de las normas jurídicas generales que a su vez gobiernan normas individuales, tales como las sentencias judiciales” (ob. cit., p. 228).

(32) GARCIA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, México, 1955, p. 170.

servou-os à lei ordinária. O primeiro mandatário da regra constitucional ainda foi o legislador. Repetiu-a a Constituição de 1967 (com a Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969).

A técnica é perfeitamente consentânea com a posição hierárquica da lei, no ordenamento jurídico.

Na realidade, a fonte por excelência do direito é a lei. Nesta se reúnem as mais densas reservas elucubrativas do pensamento humano, no sentido de assegurar, a uma regra jurídica, maior soma de força legitimatória<sup>(33)</sup>.

Autores há que justificam a primazia da lei, na natureza e constituição dos órgãos encarregados de sua edição como sua legitimidade *formal*<sup>(34)</sup>. Sua projeção deve-se, histórica e politicamente, a um sentido afirmador da soberania popular nas assembléias legislativas em detrimento da autoridade central do rei, como se dera na Revolução Francesa. A necessidade de fortalecimento do órgão, como único representante da vontade popular, acabou por contaminar o próprio conceito dele emanado<sup>(35)</sup>.

Definida, porém, a lei por seu *conteúdo*, *pela matéria de que é feita* no dizer de DE LA GRESSAYE e LABORDE LACOSTE, legitima-se a sua preeminência no fato de, tecnicamente, ter sido o meio mais garantido de o direito realizar o princípio da *maior segurança* e do *menor arbítrio*, ou no dizer do saudoso CARLOS CAMPOS, "o direito é o domínio do *máximo interesse*, e do *mínimo arbítrio* em razão de seu conteúdo de maior valor, e a sua técnica adequada de tradução e efetivação tem de ser a dogmática dos juristas"<sup>(36)</sup>, isto é, o primado da lei. Pela *generalidade*, ela compõe hipóteses abstratas que se aplicarão uniformemente, com o menor risco da *exceção*<sup>(37)</sup>. Na per-

(33) "En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica y importante de las fuentes formales" — GARCIA MAYNES, ob. cit., p. 52; "La loi est, par excellence, la source du droit moderne — source à gros débit": DU PASQUIER, ob. cit., p. 58, n. 76; BADENES GASSET, Ramon. *Metodología del Derecho*. Ed. Bosch, Barcelona, 1959, pp. 283 e segs. Definem-na DE LA GRESSAYE et LABORDE-LACOSTE: "La loi est une règle de droit générale, abstraite et permanente, proclamée obligatoire par la volonté de l'autorité compétente, exprimée dans une formule écrite": BRETTE DE LA GRESSAYE, Jean et LABORDE-LACOSTE, Marcel. *Introduction Générale à l'Etude du Droit*. Rec. Sirey, Paris, 1947, p. 197; vide RAO, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos*. Ed. Max Limonad, S. Paulo, 1952, vol. I, pp. 317 e segs.

(34) "A principal fonte de direito é a lei. Essa principalidade jurídica advém-lhe da maior visibilidade do órgão que a elabora — órgão que, através dos tempos, nem sempre é o mesmo e perde de despotismo à medida que se opera a evolução social": PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Const.*, cit., T. II, p. 442. A frente, ensina o mesmo e douto PONTES DE MIRANDA: "tome-se a regra jurídica não elaborada por corpos estáveis, de origem popular, porque se teme o arbítrio" (ob. cit., T. IV, p. 74).

(35) DE LA GRESSAYE et LABORDE-LACOSTE, ob. cit.; MALBERG, Carré de. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económico, México, 1948, pp. 249 e segs.

(36) Vide *Sociologia e Filosofia do Direito*. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1934, p. 368.

(37) DE LA GRESSAYE e LABORDE-LACOSTE, ob. cit., p. 193; Kelsen descobriu-lhe, à lei, o conteúdo como "un juicio hipotético que atribuye una consecuencia determinada a una condición determinada", ob. cit., p. 217. A lei como juízo hipotético e *dever ser*, veja-se LEGAZ Y LACAMBRA, ob. cit., p. 9. Como regra geral: vide HAESAERT, J. *Théorie Générale du Droit*. Ed. Emile Bruylant, Bruxelles, 1948, pp. 411 e 412.

manência, atenua o grau de *incerteza* nos efeitos dos atos jurídicos, incerteza que conduziria fatalmente à negação do próprio direito, como técnica social de equilíbrio. Aqui se explica a evolução do direito, no sentido histórico da passagem gradativa do costume à lei (38).

Aliás, o ilustre Professor VICENTE RÁO, com muita precisão, nota que "as leis se classificam, *hierarquicamente*, segundo a maior ou menor *extensão de sua eficácia* e sua maior ou menor *intensidade criadora do direito*" (39).

Daí, retornamos ao ordenamento jurídico, como um conceito unitário, individual, no sentido de agregação dos fatores responsáveis pela criação do direito (40).

Na realidade, é pela lei que o Estado se arma e logra, através do princípio da coercibilidade ampla, realizar os fins sociais que reputa de sua missão histórico-sociológica (41).

1.3 Mais do que à natureza das funções, a criação de Poderes estatais autônomos e diversificados, para dar vida e escoamento às relações sociais juridicizáveis, se deveu à orientação política dominante nos fins do século XVII, com o extraordinário enriquecimento jurídico trazido pela escola clássica do direito natural à proteção dos direitos individuais. LOCKE, meditando no sistema empirico inglês, vislumbrou a necessidade de um órgão, na técnica estatal, que, tendo *como missão a suprema garantia do direito natural*, preservasse os súditos do abuso do poder do Legislativo (42).

Se LOCKE elaborou a teoria da *substância* da liberdade, no dizer de BODENHEIMER, a técnica de sua construção política se deveu ao gênio de MONTESQUIEU, muito impressionado pelo fato de todo *homem investido de autoridade predispor-se a abusar dela* (43). Respeitando-se a natureza teleológica das funções básicas, exercidas pelo Estado, necessário se tornava que o *poder se contrapesasse ao poder* (44). Daí, a tripartição — que obedeceu ao critério objetivo-finalístico das *funções*.

(38) GARCIA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, 1941, p. 52; SCELLE, ob. cit., p. 14.

(39) RAO, Vicente. Ob. cit., p. 346.

(40) Cf. ROUBIER, Paul. "La Méthode Sociologique et Droit", in *Rapports Présentés au Colloque de Strasbourg*, 1956, p. 43; vide LESSA, Pedro. *Estudos de Filosofia do Direito*. 2ª ed., Livr. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1916, pp. 389 e 405.

(41) Cf. MAZZARELLI, Bruno. *La Norma Collettiva nella Teoria Generale del Diritto*. Ed. Giuffrè, Milano, 1957, pp. 27 e segs. e CRISAFULLI, Vezio. *Lezioni di Diritto Costituzionale*. CEDAM, Padova, 1966, vol. I, pp. 42/43; NAWIASKY, Hans. *Teoría General del Derecho*. Ed. Rialpe, Madrid, 1962, p. 94, n. 4.

(42) BODENHEIMER, Edgard. *Teoria del Derecho*. Ed. Fondo de Cultura Económico, México, 1946, p. 142.

(43) *De l'Esprit des Loix*. Libr. XI, cap. 4; Cf. BODENHEIMER, ob. cit., p. 144.

(44) BODENHEIMER, *idem, idem*, p. 144.

Concomitantemente à desindividualização do poder, os órgãos representativos sofreram evolução no regime separatista absoluto, o que se verificou, sobretudo, em razão da impossibilidade material-política de se manterem estanques exatamente os círculos governativos responsáveis pela unidade e soberania estatal (45). Por isso, fala o art. 6º da Constituição nos três Poderes "independentes e harmônicos entre si" (46).

A separação dos Poderes, que se procurou respeitar dentro dos critérios rígidos apregoados pelo pensamento político da Revolução de 89, abrandou-se, e, hoje, quando admitida, só o é como "une règle-d'art politique, d'opportunité, de bon aménagement des Pouvoirs publics" (47).

Resultante dessa impossibilidade de se circunscreverem os Poderes dentro de suas específicas atribuições, através de atos por sua natureza idênticos ao de outro Poder, a doutrina publicística acabou por estabelecer nítida distinção entre *poder e função*.

É importante se veja, aí, não apenas a evolução específica na fisiologia das relações intra-estatais, mas, também, uma decorrência das transformações na constituição dos órgãos do poder, que vêm sofrendo, dia a dia, mais nítida infiltração da vontade popular na legitimação de seu conteúdo representativo e formal (48).

Não resta a menor dúvida de que a divisão dos Poderes é explicada na proteção aos direitos individuais (49). O que se nota, como no caso das sen-

(45) Vide SCELLE, ob. cit., p. 11. Para a institucionalização do Poder: BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Paris, 1949, Tome II, pp. 188 e segs.

(46) PONTES DE MIRANDA, ob. cit., T. II, pp. 185 e segs.

(47) BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris, 1957, p. 113.

(48) Vide COUTURE. *Estudios...*, p. 68 e sua nota 6; *idem* para o declínio da separação, KELSEN. *Teoria General del Derecho y del Estado*. Cf. Couture, ob. cit., p. 87; JELLINEK, G. *Teoria General del Estado*. Ed. Albatros, B. Aires, s/d, pp. 451 e segs.; GARCIA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1959, pp. 154, 283, 330 e 557; CARNELUTTI. *Teoria General...* cit., p. 82, nº 27. No sistema brasileiro, as atenuações: SÁ FILHO, ob. cit., pp. 81 e segs.; OLIVEIRA VIANA. *Problemas de Direito Corporativo*. Livr. José Olympio, Rio de Janeiro, 1938, p. 227; PINTO ANTUNES. *Da Limitação...*, pp. 71 e 82; OLIVEIRA VIANA, *idem, idem*, pp. 37, 38 e segs. e 50; vide ainda Ac. do Tribunal Superior do Trabalho, Pr. nº 3.645-56, Rel. Min. ASTOLFO SERRA, in *Trabalho e Seguro Social*, jan.-abril/1956, nº IV, pp. 146 e segs., onde se debateu a matéria visceralmente tratada nesse estudo; GOTTSCHALK, Egon Félix. *Norma Pública e Privada no Direito do Trabalho*. Ed. Saraiva, S. Paulo, 1944, pp. 426 e segs.; PINTO FERREIRA. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. Ed. José Konfino, 3ª ed., Rio de Janeiro, 1955, Tomo II, pp. 573 e segs.; PONTES DE MIRANDA, ob. cit., Tomo II, pp. 188 e segs.; NUNES LEAL, Victor. *Problemas de Direito Público*. Ed. Forense, Rio, 1960, p. 179, nos 1 e 2; MARTINS CATHARINO, José. *Poder Normativo da Justiça do Trabalho. A despedida e suas limitações*. Bahia, 1968, p. 18, nº VI.

(49) PELAYO, ob. cit., p. 153; vide ETKIN, Alberto M. *Ensayos y Estudios de Filosofía Jurídica y de Derecho Procesal Civil y Criminal*. Ed. Araújo, Buenos Aires, 1948, p. 7.

tenças normativas, em que se joga com interesses não individualizados ou transindividuais, no dizer de RADBRUCH, é que, aí, se nos depara um dos sintomas atenuantes da rigidez divisional dos Poderes. Nada impede se avance um pouco mais, para afirmar que a divisão clássica não se entende bem com a categoria nova dos interesses coletivos, objeto de reconhecimento, tutela, portanto juridicização posterior do Estado moderno.

Na verdade, a técnica estatal, que se construiu para a cobertura dos direitos individualmente constituídos, conturbou-se em face das injunções coletivas das classes trabalhadoras e, jogando ainda com dados tradicionais de criação jurídica — experiência legislativa antiquíssima, jurisdicional e administrativa —, entrelaçou-as, amparando-se em soluções ecléticas. Em um Poder fez-se enxertar a edição de atos peculiares a outro, conquanto se respeitassem os processos técnicos da construção formal inerente a cada um.

Trata-se aqui do mundo do direito. A vida é a vida jurídica, e jurídica a sua construção. Nos seus alicerces, portanto, assenta-se a teia normativa, clara, retezada, firme, cujo processo de entrelaçamento só foi possível através da lei. Por ela se arrou dentro de sua força generalizante, de sua permanência, de sua irradiação abstrata, a contextura germinativa e atuante das relações jurídicas do ordenamento. Na lei, sobretudo, realiza-se a coesão de energias, centrifugamente dirigidas, que legitima os processos ulteriores da criação jurídica.

Se não se pode acoirar a sentença normativa de processo remanescente, porque não nasceu do silêncio da lei<sup>(50)</sup>, mas de sua vontade expressa (Const., art. 142, § 1º), ela o é, todavia, ulterior no sentido de que à lei ordinária, editada pelos corpos legislativos (Const., art. 5º, XVII, e art. 165) *se reservou a proeminência da função criadora do direito*. A função legislativa, como vimos, orgânica, histórica e ontologicamente, precede à judicial. Esta se realiza com dados daquela, já o vimos, através do direito subjetivo. Os princípios teleológicos, que governam uma e outra, patenteiam-no<sup>(51)</sup>.

Quando a Constituição, pelo seu art. 142, § 1º, concede poderes à Justiça do Trabalho, para editar, em sentenças normativas, regras abstratas, permanentes, constitutivas, dispositivas ou interpretativas, nas relações de trabalho, significa, antes, que a plenitude do ordenamento jurídico tem as sentenças normativas como um agente complementar, que não deixa de ser substancial, de realização. Ora, às categorias profissionais e econômicas, outorga-se, através dos sindicatos de classe, o direito público subjetivo de acionar essa forma com que se integra o ordenamento. Por outro lado, a Constituição passa à lei ordinária

(50) SCELLE, ob. cit., p. 46.

(51) JELLINEK, ob. cit., p. 464. P. DE MIRANDA, ob. cit., Tomo IV, p. 72. A apreensão desse fenômeno encontra-se magistralmente feita por DELIO MARANHÃO, em voto proferido no Tribunal Superior do Trabalho: "Não é um Poder que limita outro Poder, mas uma fonte de direito que limita outra fonte, hierarquicamente inferior" (vide *Instituições de Direito do Trabalho*, Ed. Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1957, p. 590). Seu pensamento é perfeitamente consentâneo com a construção jurídica do ordenamento, elaborada pela Escola de Viena, como se v.u. acima.

a competência para indicar formas através das quais se chegará à sentença normativa, como dado integrativo do ordenamento (art. 141, § 4º). O cometimento de competências, no Estado de Direito, é fundamentalmente constitucional. Abre-se, aqui, o campo onde se alojará determinada função estatal. A organização interna dessa competência, seus graus de realização, suas limitações, transportam-se à obra do legislador ordinário e não à discricção dos órgãos jurisdicionais.

O juiz como o legislador vinculam-se à Constituição, mas em posição diferente. A tarefa da construção do direito se dirige primeiro a este. Na da realização, àquele. Por isso, ambos são, distintamente, órgãos da soberania. Qualquer inversão ou exceção às posições históricas e jurídicas de um ou de outro hão de vir prefixadas na Constituição.

## 2. A precedência da lei

Histórica, filosófica, social e juridicamente, a sentença normativa não se destina a substituir a lei, nas relações de trabalho, mas à faculdade negocial das partes, quando, no que reservou a lei à sua autonomia, falham as perspectivas amigáveis de comporem a divergência de interesses. Na formação da sentença normativa, a vontade estatal só se pronunciou depois de solicitada (CLT, art. 856) (52).

Por isso, dissemos que, nas sentenças normativas, órgão judicial *substitui* a vontade privada das partes, mas não para fazer atuar o direito objetivo, a norma (CALAMANDREI), e sim para constituí-la (53). É o que deflui especialmente dos arts. 616 e seu § 2º, 764 e seu § 1º, 860 e art. 10 da Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979.

A sentença normativa, no plano do direito público, avançou no sentido de ainda mais conturbar a construção estatal dos Poderes diversificados em razão das funções, esmaecendo as linhas de nitidez que correm entre eles, pelo fato de cumular, no Poder Judiciário, funções tipicamente legislativas, além das que lhe são inerentes. No fundo, o problema é de adaptação da técnica jurídica à formação de novos núcleos estatais de captação normativa. Movem-no imperativos sociais específicos, que se impõem à política jurídica.

Se norma alguma faz atuar a sentença normativa, como fonte de direito, é apenas aquela que está na base da faculdade concedida às partes de suscitarem dissídios coletivos e dá ao Estado, correspondentemente, o poder-dever de proferi-la (54). O Tribunal do Trabalho é o destinatário de normas instrumentais e os súditos, no caso, as partes, como categorias representadas pelos sindicatos, de normas materiais. Não existem, na verdade, em princípio, normas

(52) BALLELA, Juan. *Lecciones de Legislación del Trabajo*. Ed. Reus, Madrid, 1933, pp. 378 a 382; REZENDE PUECH, Luis. *Direito Individual e Coletivo do Trabalho*. Ed. Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1960, pp. 324-5.

(53) D'AGOSTINO, ob. cit., pp. 170 e 171.

(54) *Idem, idem, idem*, p. 173.



de conteúdo material impondo-se aos Tribunais, como estrutura e limites na integração das sentenças normativas<sup>(55)</sup>. São normas atributivas de poderes formais, bastantes e necessárias à constitutividade do direito material, que as partes acaso venham postular.

Nada impede, porém, que a lei estabeleça normatividade para fatos que seriam objeto de dissídios coletivos. Dirige-se, ela, na realidade, à autonomia das partes e não especificamente à do Tribunal. De qualquer maneira, o campo legiferante da Justiça do Trabalho alinha-se pelo disposto no art. 766 da Consolidação das Leis do Trabalho, que estatui:

“Nos dissídios sobre estipulações de salários, serão estabelecidas condições que, assegurando justo salário aos trabalhadores, permitam também justa retribuição às empresas interessadas.”

Hierarquicamente, o preceito não esconde o mesmo sentido programático de que trata o art. 160, II, da Constituição federal, quando determina se organize a ordem econômica e social, partindo-se da “valorização do trabalho como condição da dignidade humana”.

Vê-se, perfeitamente, que os fundamentos da edição das sentenças normativas acabam por afetar o próprio conteúdo da regra a compor-se nos Tribunais do Trabalho. Na verdade, são preceitos vagos, mas que, pelo fato de assim o serem e de haverem deixado seu preenchimento, nas sentenças normativas, aos Tribunais do Trabalho, não trazem consigo a impossibilidade jurídica de se editarem leis que lhes apertem e lhes preencham expressamente o conteúdo, impondo ou excluindo determinadas situações fáticas à constitutividade jurídica. É o que se deu primeiro, com a Lei nº 2.510, de 20 de junho de 1955, cujo art. 1º reza:

“É defeso à Justiça do Trabalho, no julgamento dos dissídios coletivos, incluir, entre as condições para que o empregado perceba aumento de salário, cláusula referente à assiduidade ou freqüência no serviço.”

Essa lei, depois de sua inconstitucionalidade declarada pelo Tribunal Superior do Trabalho, foi tida por válida pelo Supremo Tribunal Federal<sup>(56)</sup>.

O disposto no art. 1º da Lei nº 2.510 atua como norma imperativa, que se dirige, na realidade, não à faculdade normativa dos Tribunais do Trabalho, mas à vontade das partes, na postulação do dissídio. Trata-se de regra, por

(55) *Idem*. Vide também MARTINS CATHARINO, José. *Tratado Jurídico do Salário*. Ed. Freitas Bastos, 1951, p. 390, nº 257.

(56) No TST, travou-se acirrada controvérsia de alto teor jurídico, prevalecendo a tese da inconstitucionalidade. Os votos, vencidos como vencedores, dignificam uma Corte de Justiça (vide *Trabalho e Seguro Social*, jan.-abril/1956, pp. 146 e segs.); *idem* in ANTERO DE CARVALHO, J. *Direito e Jurisprudência do Trabalho*. Ed. Freitas Bastos, Rio, 1958, pp. 64 e segs. Um dos acórdãos do Supremo Tribunal, pela constitucionalidade, veja-se: Rec. Ext. 35.041, Rel. Min. MOTA FILHO, in *Repertório de Direito do Trabalho e Previdência Social*, de M. CAVALCANTI DE CARVALHO, vol. I, p. 137, ano 1958. O voto vencido no TST, do Min. DELIO MARANHÃO, que prevaleceu no Supremo, encontra-se em sua obra citada, *Instituições de Direito do Trabalho*, vol. II, pp. 287 e segs.

outro lado, ainda que dirigida ao órgão judicial, restritiva da do art. 766 da Consolidação das Leis do Trabalho.

A Lei nº 2.510 exclui de *todos* os dissídios, independentemente dos particularismos jurídicos que se constituem em função da regionalidade ou de situações específicas de determinados grupos de empregados ou empregadores, para além da vontade das partes, uma *condição* ou um *fato* sujeito a normatividade. Arrancou, nos dissídios coletivos, a falta de assiduidade a qualquer efeito jurídico específico. É suporte fático que não pode juridicizar-se, para efeito de retirar ao empregado o benefício do aumento concedido ou outro qualquer. Cassou-lhe a lei, à assiduidade, o efeito negativo, com vistas a todos os empregados do território nacional. A expansão da lei, aí, visou a situações grupais ou territoriais inespecíficas. Exercitou o Legislativo função claramente prevista no art. 165 da Constituição federal.

O regramento das relações de trabalho, através de garantias mínimas, em preceitos cogentes, de ordem pública — nas chamadas leis imperativas —, pertence, antes de tudo, ao legislador, quando antes não o tenha feito diretamente a Constituição (art. 165, IV). Para isso é que se dirige ao Legislativo a regra programática constitucional<sup>(57)</sup>. A ele incumbe, privativa e *imediatamente*, realizar o conteúdo programático da Constituição, em suas normas fundamentais concernentes à “ordem econômica e social”.

Quem regula, pois, as condições mínimas, em que se deve prestar trabalho subordinado, as condições básicas das relações de emprego, é a lei e isso sob mando constitucional. A lei, portanto, fixa os limites mínimos entre *trabalho prestado e salário devido*. Quem diz *interrupção* ou *suspensão* do contrato de trabalho e os respectivos efeitos, a que devem curvar-se as partes, é a lei (CLT, arts. 471 a 476). Quem diz que o empregado, trabalhando, perceberá, no mínimo, tanto, e, não trabalhando, em determinadas condições, perceberá assim mesmo, é a lei<sup>(57)</sup>. A *assiduidade* é matéria regulada na lei. É uma das cláusulas do contrato de trabalho, cuja importância levou o legislador a reter o regramento de seus efeitos (v. gr.: Lei nº 605/49, art. 6º). No seu cuidado, é inoperante a vontade das partes, a auto-regulação (CLT, art. 444)<sup>(57)</sup>.

Não se pode esquecer que o direito do trabalho parte de pólo diametralmente oposto ao direito civil: as cláusulas contratuais são ajustadas pelas partes no que a lei lhes faculta. A lei imperativa vem antes; a supletiva, depois — o que é curial!

Nas sentenças normativas, o ato não é estatal puro, mas, de natureza mista. Há participação, nele, de vontade privada. Seu conteúdo, num ramo do direito em que atuam normas em sua quase totalidade imperativas, elabora-se na relação jurídica processual, onde não se omite a manifestação da vontade privada, das categorias conflitantes. Essa circunstância, por si, bastaria à submissão material da sentença normativa à lei.

Mas o argumento formal também não é de pouca monta e diz respeito à construção do mundo jurídico.

(57) Vide MACHADO HORTA, Raul. Relatório da Comissão Especial in *Estudos sobre a Ordem Econômica e Social*. Belo Horizonte, 1960, p. 18, nota 7.

O meio regular de se editarem regras de direito gerais, permanentes e abstratas, dá-se através dos corpos legislativos, para isso instituídos pela ordem política. É o que assegura a validade formal de toda a estrutura jurídica do Estado.

Excepcionalmente, como nos regimes políticos de concentração de poderes, pode faltar à norma seu aspecto exterior de construir-se. Norma só fica sendo *materialmente*. Tais atribuições, excepcionalmente, podem ser cometidas ao Judiciário, em determinadas situações jurídicas <sup>(58)</sup> (Constituição federal, artigo 115, III, primeira parte; art. 137, n<sup>os</sup> V e VII; art. 142, § 1<sup>o</sup>). Atente-se para o primado da lei (plano formal) na retenção do art. 115, III.

A sentença normativa é meio, portanto, anômalo, excepcional, de formalmente se editarem regras abstratas, no ordenamento jurídico. A captação do regramento desloca-se para um Poder de natureza diversa, encaracterizada nessa função, que é o Judiciário. Formalmente, os Tribunais do Trabalho exercem atividade originária e inerentemente peculiar aos órgãos judiciais — desde o que provocou a sua manifestação, como a pretensão, o direito de ação — e, depois, os atos procedimentais encadeados no contraditório, até o conclusivo (a sentença normativa). Já o resultado material dessa atividade (a sentença normativa) é, no plano hierárquico da criação de normas, remanescente, e se conterà nos limites que àqueles Tribunais deixou o Poder, política e juridicamente, originário e competente para legislar.

Do ângulo do ordenamento jurídico, a atividade dos Tribunais comporta-se com plena autonomia jurisdicional. Órgãos da soberania, o ordenamento confere-lhes prerrogativas fundamentais, que vão da administração da justiça ao zelo e observância sobre os demais Poderes, dos princípios da constitucionalidade e da legalidade que vêm da Constituição <sup>(59)</sup>. Aqui, há encontro total do órgão com a função, o que se precisou no texto da Carta de 67, Emenda n<sup>o</sup> 7, de 1977 (art. 119, I, letra I). Quando, porém, se volta para a função normativa, não mais estão os Tribunais exercendo função específica sua, porém, função esdrúxula, na atividade jurisdicional e da alçada de outro Poder. É construção de regra jurídica abstrata, e, como tal, sujeita a todos os editos ao elementaríssimo princípio da hierarquia das normas. Daí DÉLIO MARANHÃO haver dito, com muita pertinência, que a *limitação* está na *fonte*, na natureza do ato a constituir-se e não no *Poder* <sup>(60)</sup>.

A elaboração de normas abstratas e gerais, circunscritas a categorias ou grupos de atividades e profissões, pela Justiça do Trabalho, não se define por delegação de poderes. Deu-se, sim, diretamente, pela Constituição, a criação de uma função inespecífica no ordenamento em termos de competência ordinária dos Tribunais do Trabalho (art. 142, § 2<sup>o</sup>). Quem delega função é o Poder que originariamente a possui. A delegação envolve a existência do exer-

(58) MARTINS CATHARINO, *Tratado...* p. 401, letra B.

(59) SA FILHO, *ob. cit.*, pp. 323 e segs.

(60) *Ob. cit.*, pp. 294 e segs.

cício da *função* pelo *Poder* (Constituição federal, arts. 53 e 54). Aqui, não se trata disso. Se os Tribunais do Trabalho editam regras abstratas, gerais, permanentes, regulando — quais leis de incidência limitada — situações jurídicas grupais, o fazem sob direito e originário mandamento constitucional. Trata-se de ato cuja competência já vem inicialmente distribuída na Constituição, se bem que excepcional em face do Poder a que se destinou.

Quando, porém, se invoca, na manifestação dos Tribunais do Trabalho, a sentença normativa como resultado de uma atividade soberana, fundada diretamente na Constituição, não se pode limitar a isso a exegese constitucional, olvidando-se a construção do ordenamento jurídico, em suas linhas harmoniosas, através daqueles conteúdos histórico-políticos que presidiram à criação dos três Poderes e lhes outorgaram as funções, dentro, certamente, do espírito teleológico que preside à criação de toda a instituição humana, mormente o direito<sup>(61)</sup>. A interpretação sistemática, no caso, elucida a questão dando sentido unitário ao ordenamento. Daí o não ser absoluto o poder normativo da Justiça do Trabalho, como, aliás, tem sido reconhecido<sup>(62)</sup>.

De acordo com a própria Constituição, o conteúdo fático, a matéria vital em que incidirá a norma coletiva, aqueles dados de fato, portanto, em que se entrelaçarão os efeitos da regra jurídica, poderão ser *especificados* em lei (artigo 141, § 1º). Há subordinação de suportes fáticos, que comporão a sentença normativa, à lei, para empregarmos a técnica de PONTES DE MIRANDA<sup>(63)</sup>.

O plano da organização jurídica do Estado, tal o desdobramento de suas funções e sua participação *atibolística* no domínio das relações econômicas e sociais, pressupõe formas jurídicas gerais de compreensão maior, que disciplinam, basicamente, as relações de vida no amplo perímetro da sociedade por ele, Estado, representada.

Tal forma jurídica, por sua natureza, por sua função, por seu espectro de captação e por sua eficácia, só pode ser a *lei*.

Importa, portanto, se faça a distinção entre sentença normativa e lei, no que toca à regulamentação de relações de trabalho e à força vinculante e prioritária da segunda, em que esta responde a uma tarefa de ordenação *global, geral*, em apreço a toda a contextura sócio-econômica da sociedade por ela regida, enquanto a primeira, a sentença normativa, circula-se no interesse restrito de grupos menores (em bases territoriais ou institucionais parciais), que são as categorias econômicas e as categorias profissionais.

Nada obsta — e até está em sua atribuição normadora ampla — venha a lei a estabelecer não só formas procedimentais mas, e sobretudo, preceitos

(61) MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Ed. Freitas Bastos, Rio, 1951, pp. 188 e segs. e 378, nº 378.

(62) Ac. TST, in *Trab. e Seguro Social*, jan.-abril/1956, pp. 147-8.

(63) PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado*. Ed. Borsoli, Rio de Janeiro, 1954, T. I, p. 19, § 7º; veja-se, *idem Trab. Seg. Soc. cit.*, p. 152, no acórdão do TST.

materiais de âmbito nacional, que, penetrando no corpo da sentença normativa, ali se injetem em razão da "conformação" da economia geral (FORSTHOFF diz que o Estado moderno é "conformador"), que prevalece sobre o tráfico parcial da economia dos grupos intra-sociais, como são as categorias de empregados e de empregadores.

Chame-se a isto "planejamento" ou "planificação", a verdade é que o sistema operativo do equilíbrio econômico geral (ou global, de determinado país) somente pode ser alcançado através de instrumentos jurídicos adequados ou aptos para esse fim. E esse instrumento jurídico é a lei.

Explica-se assim a chamada legislação representativa da "política econômica do governo", como se costuma denominar a legislação posterior a 1964, que veio não só modificar atos procedimentais dos dissídios coletivos mas, também, e sobretudo, fixar *critérios* econômico-monetários, em formas de índices, percentuais, escalas, pressupostos de correção etc., a serem observados na sentença normativa.

O então e último Prejulgado 56. do Tribunal Superior do Trabalho, hoje Ato Normativo nº 1, não traduz senão uma condensação dessa legislação, em sua versão material e procedimental, iniciada com a Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965 (ainda sob a Constituição de 1946), modificada pelo Decreto-Lei nº 15, de 29 de julho de 1965, que cederam passo à Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, empolgada, recentemente, por sucessivos decretos-leis (com eficácia imediata e temporária, à força do § 2º do art. 55 da Constituição, salvo o problema da "inconstitucionalidade", em razão da matéria, ante a especificação dos n.ºs I a III do *caput* desse dispositivo da Lei Maior), até ao vigente e aprovado Decreto-Lei nº 2.065, de 26 de outubro de 1983 (arts. 24 e segs.), que se dirige, também, aos Tribunais do Trabalho (veja-se, v. gr., o § 1º do art. 26). Elucidativas, nesse aspecto, são as regras contidas no § 4º do art. 616 e no art. 623 da CLT, além dos limites de eficácia da sentença normativa (que importam, no fundo, em penetrar-se, no seu conteúdo, dada a fixação do momento em que se modificam as condições "materiais" nela reconhecidas), trazidos pelo Decreto-Lei nº 424, de 21 de janeiro de 1969, ao acrescentar um parágrafo (o único) no art. 867 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Cabe atentar-se, todavia, para a direção da força vinculante da lei, no que toca à matéria objeto das decisões em dissídios coletivos (os fatos e as condições juridicizáveis ou não pelos Tribunais do Trabalho). É evidente que a injeção e/ou a vedação hão de ser expressas e específicas, como acontece com a legislação acima apontada.

A circunstância de determinada relação jurídica ou determinado direito (em acepção tradicional) vir regulado em lei não significa estejam inibidos os Tribunais de — no âmbito das categorias conflitantes — estabelecer outros preceitos, atendendo-se a peculiaridades das situações em litígio.

O campo para a clausulação normativa, salvo no que expressamente vedou ou diretamente reteve a lei, é campo aberto, contém-se e se expande no juízo de *equidade*, representado pelo poder normativo, sob comando direto do art. 141, § 1º, da Constituição federal.

Entender que certas cláusulas não podem ser objeto de sentença normativa porque se trata de matéria regulada em lei desatende ao princípio dos conteúdos mínimos revelados no art. 165 da Constituição e atenta contra não menos substancial princípio da "norma mais favorável", no direito do trabalho.

Declarar inconstitucionalidade de cláusula normativa em determinados casos e deixar de declará-la, em outros, importa em cair-se no arbítrio, salvo naquelas que envolvam, realmente, usurpação de poderes e não distribuição de competências dentro dos desvãos que a própria lei faz entrever, em sua programaticidade incompletamente realizada.

Atente-se, nesse ponto, ao art. 165 da Constituição federal e se preserva o poder normativo da Justiça do Trabalho.

Difícilmente, v. gr., se conceberá a consagração, pelo Supremo Tribunal Federal, de cláusulas normativas ou o seu corte, o que induzirá exercício de poder normativo por esse Tribunal, poder que lhe não confere a Constituição federal.

A inconstitucionalidade volta a ser matéria de delicada abordagem e que há de entender-se, nos dissídios coletivos, exclusivamente com a questão formal da competência e a questão material da expressa retenção legal.

Nesse plano, entende-se a primazia da lei, que se resguarda sob o princípio da constitucionalidade. A nível político-jurídico outra não será a postura do julgador. Explica-se a divisão dos Poderes em corte tipicamente funcional, como se explica a amplamente evolutiva concepção programática do sistema tripartite, que atende às condições do Estado moderno "conformador" da "sociedade afluyente" e do "tráfego de massa", tal a intensificação e a generalização estandardizada dos interesses em fluxo na sociedade. Não se há de perder, ainda assim, a linha histórica da organização estatal, que melhor a explica.

A competência originária e geral, a função a que historicamente se deve a criação do respectivo poder, estabelecem a precedência desse poder sobre a atividade. O exercício de atividade diversa, que é excepcional, interpreta-se restritivamente, dentro da linha expressa aberta pela Constituição, cujo art. 6º, parágrafo único, autoriza tal entendimento.

Nos dissídios coletivos econômicos, que mais vivamente nos interessam, as partes apresentam os fatos, pedindo a criação de efeitos jurídicos. Daí a sua natureza dispositiva. Juridicizando-os, os Tribunais do Trabalho asseguram-lhes os efeitos postulados ora por uma, ora por outra, impregnando-se a sentença normativa daqueles efeitos característicos da natureza do ato concessor: a generalidade, a permanência, a impessoalidade, que se têm pela eficácia *erga omnes*(64).

As sentenças normativas, como resultante da participação da vontade das partes e do Estado na formação do ato jurídico, não poderão ir além do que lhes reservou a lei. A esfera competencial ou de autonomia, na sua edição, é restrita.

(64) Ac. do TST, cit., in *Trab. e Seg. Social*, jan.-abril/56, p. 154.

Obras publicadas pela  
Subsecretaria de Edições Técnicas (\*)

A venda na SSETEC (Senado Federal — 22º andar)

*Encomendas mediante vale postal ou cheque visado, pagável em Brasília (a favor da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal) ou pelo reembolso postal.*

“REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA”

Números atrasados à venda: 10, 12, 13/14, 17, 15, 22, 23, 26, 28, 30 a 53, 55 a 80

“ÍNDICE DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA”

(NÚMEROS 1 a 80)

Distribuição gratuita

“COLEÇÃO DE ATOS INSTITUCIONAIS, ATOS COMPLEMENTARES E DECRETOS-LEIS”

Volumes à venda: 6º a 16º

“O PODER LEGISLATIVO E A CRIAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS”

— Obra comemorativa do sesquicentenário da Lei de 11 de agosto de 1827, que criou os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda.

“CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO” (edição de novembro de 1979)

— Quadro Comparativo = Anteprojeto da CLT — Legislação trabalhista vigente

— Exposição de Motivos do Anteprojeto

---

(\*) Não estão relacionadas as obras esgotadas.

**"DIREITO FINANCEIRO"** (3ª ed. — 1981; adendo — 1982)

- Lei nº 4.320/64. Normas disciplinadoras da matéria. Plano de contas único da Administração Direta

**"CÓDIGO DE MENORES"** (ed. 1982)

Lei nº 6.697/79. Comparação com a legislação anterior. Anotações (legislação; pareceres; comentários). Histórico da Lei (tramitação legislativa)

**"CÓDIGO PENAL"** (edição 1982)

- Decreto-Lei nº 2.848, de 7-12-40 — texto atualizado e anotado
- Índice temático

**"PROCESSO LEGISLATIVO"** (3ª ed. atualizada e ampliada — 1962)

- Iniciativa das leis. Instrução, discussão e votação das proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal
- Sanção, promulgação e veto
- Emendas à Constituição. Leis Complementares. Leis Ordinárias. Leis Delegadas. Decretos-Leis. Decretos Legislativos. Resoluções
- Normas constitucionais e regimentais. Questões de ordem, decisões da Presidência. Pareceres das Comissões Técnicas e pronunciamentos parlamentares
- Competência privativa do Senado Federal
- Requerimentos que podem ser apresentados no Senado Federal
- Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
- Impedimento de parlamentar
- Nova designação do número de ordem das Legislaturas (histórico do Decreto Legislativo nº 79, de 1979)

**"LEGISLAÇÃO ELEITORAL E PARTIDARIA"** (4ª edição — 1982)

Leis e Instruções que regulam as eleições de 1982

Textos atualizados, consolidados, anotados e indexados:

- Código Eleitoral
- Lei Orgânica dos Partidos Políticos
- Lei das Inelegibilidades
- Lei de Transporte e Alimentação
- Lei das Sublegendas

Legislação alteradora e correlata

Instruções do Tribunal Superior Eleitoral



**"SEGURANÇA NACIONAL" (2ª edição – 1982)**

- Lei nº 6.620/78 -- texto, índices sistemático e temático
- Textos constitucionais e legislação ordinária
- A lei vigente comparada à legislação anterior
- Anotações (opiniões e legislação correlata)
- Histórico da Lei nº 6.620/78 (tramitação legislativa)

**"CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL"**

(formato bolso) (9ª edição – março de 1984)

Texto consolidado da Constituição do Brasil, de 24-1-67, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 2/73 a 24/83

Notas explicativas, com as redações originais dos dispositivos alterados.  
*Minucioso índice temático.*

**"CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL"**

Quadro Comparativo

(4ª edição – 1982)

Texto constitucional vigente (incluindo a Emenda Constitucional nº 22/82) comparado à Constituição promulgada em 1967 e à Carta de 1946

152 notas explicativas, contendo os textos dos Atos Institucionais e das Emendas à Constituição de 46

Índice temático do texto constitucional vigente

Em separata: Emendas Constitucionais n.ºs 23 e 24 de 1984

**ASSINATURA DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA**

Faça a sua inscrição como assinante da **Revista de Informação Legislativa**.

Envie vale postal ou cheque visado, pagável em Brasília (a favor da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal).

Assinatura anual: n.ºs 81 (janeiro/março de 1984) a 84 (outubro/desembro de 1984).

Preço: Cr\$ 8.000,00

Dirija seu pedido à

Subsecretaria de Edições Técnicas

SENADO FEDERAL

Brasília - DF - 70160

Atende-se também pelo reembolso postal

# Rede de Bibliotecas depositárias das publicações da Subsecretaria de Edições Técnicas

Biblioteca Nacional  
Instituto Nacional do Livro  
Senado Federal  
Câmara dos Deputados  
Tribunal de Contas da União  
Presidência da República  
Procuradoria-Geral da República  
Consultoria-Geral da República  
Supremo Tribunal Federal  
Tribunal Federal de Recursos  
Superior Tribunal Militar  
Tribunal Superior Eleitoral  
Tribunal Superior do Trabalho  
Assembléias Legislativas  
Tribunais de Justiça  
Tribunais de Contas estaduais  
Tribunais Regionais Eleitorais  
Tribunais Regionais do Trabalho  
Procuradorias-Gerais dos Estados  
Ordem dos Advogados do Brasil  
(Conselho e Secções Regionais)  
Faculdades de Direito

# 1.º SEMINÁRIO NACIONAL DE EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

## RECOMENDAÇÕES

Nós, professores e/ou editores de Instituições de Ensino Superior do País reunidos em Niterói, participantes que somos do 1º Seminário Nacional de Editoras Universitárias, resolvemos, democraticamente, designar a Cidade de Salvador, Bahia para sede do 2º Seminário, a desenvolver-se durante três dias, paralelamente à realização da 2ª Exposição-Feira das Editoras Universitárias Brasileiras, programada para um período de quinze dias do mês de maio de 1985.

Decidimos, ainda, reunidos em assembléia, e tendo em vista as nossas expectativas e as nossas perspectivas de trabalho em editoração e comercialização, aprovar as seguintes recomendações:

1 — Que seja promovida a expansão do intercâmbio entre as Editoras Universitárias de tal modo que não se restrinja apenas à parte comercial, mas se estenda também às consultorias técnicas para este ou aquele parecer, quando necessário.

2 — Que o PROED possa se estender a todas as Editoras Universitárias, desde que estas demonstrem sua real capacidade no aproveitamento qualitativo das condições estabelecidas, de comum acordo, com o Programa em pauta.

3 — Que sejam incentivados todos os meios de divulgação possíveis, não só no interior da Universidade, mas de editora para editora, estendendo-se esta divulgação à comunidade como um todo.

4 — Que todas as Editoras, a exemplo da Universidade de Uberlândia, envidem esforços, perante os órgãos superiores das Instituições de Ensino Superior no sentido de reconhecerem e promoverem o PIDL — Programa Interuniversitário para Distribuição do Livro.

5 — Que em toda correspondência específica de pedidos e contratos seja anexada a seguinte inscrição: EDITORA PARTICIPANTE DO PIDL.

6 — Que cada Editora Universitária divulgue previamente, junto às demais, as publicações a serem editadas, a fim de evitar coincidências de títulos e temáticas.

7 — Que seja estimulada a criação de associações regionais, a exemplo da EDUNI-SUL.

8 — Que seja assegurada ao Conselho Editorial a necessária autonomia de decisão no que concerne às suas funções específicas.

9 — Que se lute pela implantação e/ou implementação de postos de vendas no interior de cada Universidade.

10 — Que todas as promoções recomendadas pelo PIDL sejam prestigiadas pelas Editoras integrantes do próprio PIDL, com o comparecimento aos eventos patrocinados e a divulgação das mesmas.

11 — Que seja proposta ao Reitor da UFF a inclusão na agenda da próxima sessão do Conselho de Reitores da questão do PIDL, abrindo espaço para que o seu coordenador possa apresentar e justificar os objetivos do Programa.

12 — Que, na medida do possível, seja adotado, em termos de produção, pelas Editoras Universitárias, o intercâmbio de títulos de interesse amplo.

13 — Que as Editoras Universitárias deem prioridade à produção de obras dos integrantes da comunidade universitária.

Finalmente, conscientes de que as Editoras Universitárias fazem parte do contexto político, social e cultural do País, juntamo-nos, neste momento da vida nacional, aos anseios democráticos da comunidade universitária, conjugando esforços na luta de todos nós por mais verbas para a educação e por uma melhoria de ensino ampla e geral.

Niterói — 1984.

## PROGRAMA INTERUNIVERSITÁRIO DE DISTRIBUIÇÃO DO LIVRO

### NORMAS DE FUNCIONAMENTO

1º — Para Coordenador do Programa Interuniversitário para Distribuição do Livro foi confirmado o nome do Prof. Aliton José Oliveira Sampaio, Diretor do Centro Editorial e Didático da Universidade Federal da Bahia, que exercerá a coordenação pelo período de julho de 83 a julho de 85.

2º — O mandato será exercido pelo coordenador eleito, independente de sua vinculação funcional junto à Editora da Universidade.

3º — Cada Universidade participante do Programa enviará suas publicações, de acordo com o pedido recebido pelo sistema de consignação, oferecendo um desconto de 50% do preço de capa.

4º — Todas as Universidades interessadas em participar do Programa deverão remeter aos demais integrantes 25 exemplares de seus catálogos e listas de preços.

5º — As despesas com transporte ocorrerão por conta do remetente.

6º — As Universidades deverão fazer material promocional divulgando as publicações de sua Universidade e remetê-lo para as instituições participantes.

7º — Para cada título lançado deverá ser enviado 1 (um) ou 2 (dois) exemplares aos participantes do Programa, de acordo com a possibilidade da Editora.

8º — A primeira prestação de contas deverá ser efetuada no prazo de 90 (noventa) dias.

9º — As novas listas de preços deverão ser enviadas com 30 (trinta) dias de antecedência; quando forem aplicados os percentuais de aumento, arredondar sempre para mais e para zero.