REFORMA CONSTITUCIONAL

SUMÁRIO: *Discriminação de rendas — Competência da polícia federal — Elaboração legislativa — Acumulação de mandatos eletivos — Elaboração orçamentária — Maioria absoluta — Coincidência e duração de mandatos — Competência do Supremo Tribunal Federal — Estágio de juízes de carreira — Desapropriação por interêsse social — Reversão de militares ao serviço ativo.*

A Comissão Especial de Juristas que organizei em março de 1956, para proceder a estudos da reforma constitucional, composta dos Senhores Drs. F. C. de San Tiago Dantas, Presidente da Comissão Jurídica Interamericana e Professor da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil; Carlos Medeiros Silva, ex-Consultor Geral da República; Antônio Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República; Prof. Francisco Brochado da Rocha, ex-Consultor Geral da República, e Hermes Lima, Professor da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, elaborou 11 propostas de emenda ao texto vigente.

Referem-se as sugestões à discriminação de rendas; à competência da polícia federal; à elaboração legislativa; à acumulação de mandatos eletivos; à elaboração orçamentária; à maioria absoluta para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República; à coincidência e duração dos mandatos eletivos na órbita federal; à competência do Supremo Tribunal Federal, no que toca ao recurso ordinário e ao extraordinário; ao estágio de juízes de carreira; à desapropriação por interêsse social; e à reversão dos militares ao serviço ativo.

Cada emenda está acompanhada da respectiva justificação.

O trabalho, inspirado no propósito de aperfeiçoar a Constituição em face da experiência do primeiro decênio de sua vigência, representa contribuição notável, e merecerá, estou certo, o aprêço dos partidos políticos e dos membros do Congresso Nacional, como os seus autores merecerão, pelo patriotismo desinteressado com que o executaram, o mais alto reconhecimento público.

Rio de Janeiro, julho de 1956. — *Nereu Ramos,* Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

Discriminação de Rendas

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dá nova redação aos arts. 15 *e* 19 *da Constituição*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º O art. 15 da Constituição passa a vigorar com o seguinte item VII:

VII — exportação de mercadorias para o estrangeiro. Do total arrecadado a União entregará, anualmente, aos Estados produtores até 5% ad valorem *da mercadoria exportada. Quando exigido por motivo de política monetária ou de comércio internacional, êsse impôsto não ficará sujeito às restrições do art. 141, § 34.*

Art. 2.º O § 4.º do art. 15 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 4.º A União entregará *aos Estados 5%* e aos Municípios, excluídos os das capitais, 10% do total que arrecadar do impôsto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais. *A aplicação e fiscalização das cotas atribuídas aos Municípios serão reguladas por lei federal. Os Municípios, que se criarem, só 10 anos depois de instalados terão direito a participar dessa distribuição.*

Art. 3.º O item V do art. 19 da Constituição fica substituído pelo seguinte:

V — promessa de venda de imóveis ou a respectiva cessão de direitos.

Art. 4.º Fica revogado o § 6.º do art. 19 da Constituição.

Art. 5.º Esta Emenda entra em vigor em 1 de janeiro de , revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

As crescentes despesas dos Estados e Municípios estimulam nos administradores estaduais e municipais o propósito de alcançar maiores receitas para aquelas unidades da Federação, de sorte que, à procura de soluções, se voltam quase sempre para a discriminação de rendas regulada na Constituição federal, pleiteando sua revisão para mais vantajosa distribuição de impostos.

No calor dêsse propósito, esquecem-se aquêles administradores e seus prosélitos que a União vive também grave crise de receita, em que os *deficits* orçamentários, com a conseqüente cobertura por malsinadas emissões, crescem cada ano que passa, bastando dizer que,

no presente exercício, se espera arrecadação de muito inferior às despesas calculadas.

2. Verifica-se, por essa simples observação, que, ao tratar de qualquer modificação da competência tributária delineada na Constituição federal, não se pode olvidar a gravidade e a delicadeza do propósito reformista.

Examinando detidamente os impostos indicados no Instrumento Constitucional como pertencentes à União, chega-se à conclusão de que nenhum dêles pode ser transferido aos Estados ou aos Municípios.

Êsses tributos têm escopo político de relevância sem par, com uma destinação histórica que não pode deixar de ser assinalada, porque a sua manutenção está ligada à própria sobrevivência da Federação.

3. Se recorrermos aos dados estatísticos, mais se fortalecerá a convicção de que são intransferíveis os impostos que à União reservou a Constituição federal. Basta dizer que as regiões leste e sul do país contribuem com 93,6% do total arrecadado pela União. Sòmente o Distrito Federal e São Paulo, pela situação dos nossos dois mais importantes portos marítimos e pela concentração aí da maior parte da nossa indústria, representam 76% da arrecadação federal. Do total de Cr$ 37.010.950.000,00 arrecadado de impostos federais, em 1954, o Distrito Federal e os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco contribuíram com Cr$ 33.027.234.000,00.

Desta sorte, a transferência de qualquer impôsto da União, na atualidade, beneficiaria despropositadamente os referidos Estados — únicos a bem dizer beneficiados — e agravaria de tal modo a desigualdade entre os vários Estados da Federação que constituiria obra de desagregação nacional. Sòmente a União, com efeito, pode, com o produto de renda que constitucionalmente lhe foi assegurada, realizar obras e serviços nos vários Estados, construindo o futuro da Pátria comum. Na verdade, uma das funções precípuas da União é redistribuir a renda nacional através de obras e planos de desenvolvimento que cubram tôda a área do território brasileiro, além de empréstimos e auxílios aos Estados.

Ao meditar na possível alteração da partilha dos tributos tal como feita na Constituição, essa norma há de informar o propósito do reformador. De fato, não se pode desfalcar a União dos meios necessários para empreender a obra gigantesca e patriótica de propulsionar o progresso geral do país, mantendo a unidade nacional.

4. Em depoimento prestado perante a Comissão, o Professor Otávio Gouvêa de Bulhões assinalou êsse fato relevante:

"A discriminação das fontes tributárias entre a União, Estados e Municípios está prêsa às condições da formação da renda nacional. Se a renda nacional se apresentar concentrada em determinada região do país, òbviamente o critério de discriminação de impostos há de subordinar-se a êsse fato.

É almejável que se procure imprimir uniformidade ao progresso do país. Mas, êsse objetivo não é alcançável por meio de uma medida apriorística de distribuição de impostos. Primeiro, temos que alterar

a estrutura econômica do país, por meio de sistemática política econômica, para depois reforçar a tendência de uniformização do progresso através de adequada distribuição na competência tributária. Pretender começar por essa discriminação para atingir à uniformidade do desenvolvimento econômico é enveredar por caminho oposto ao objetivo que se pretende colimar".

Depois de mostrar a desigualdade das arrecadações federais nas várias regiões do país, observou o citado professor:

"Conseqüentemente, retirar da União parcelas de sua atual competência tributária seria agravar ainda mais a presente concentração da renda nacional, porque proporcionaria maior utilização de recursos para o próprio meio onde se encontra a renda nacional, em detrimento da participação da União, que é o único veículo de redistribuição da renda nacional pelos demais Estados da Federação".

5. Entende a Comissão que nenhum impôsto federal deve ser transferido aos Estados ou Municípios, sob pena de privarmos a União dos meios indispensáveis para levar o progresso a tôdas as regiões do país, ainda as mais desfalcadas de recursos.

Na atual conjuntura, cabem aos Estados as providências e iniciativas para explorar convenientemente os tributos, a fonte de receita que lhes deu a Constituição. Os impostos que lhes foram atribuídos não são muitos, mas são indiscutìvelmente de considerável fecundidade.

A propósito, Bernardo Pereira de Vasconcelos fêz, há mais de 100 anos, essa observação ainda rigorosamente atual: "Se há uma verdade, que não se pode contestar, é que, quanto menor é o número das contribuições de um Estado, tanto mais fácil é a percepção dos dinheiros públicos".

Em conferência recente, assinalou o Deputado Aliomar Baleeiro, com a sua dupla autoridade de professor de Finanças e de relator do capítulo referente à discriminação de rendas na Constituição de 1946, que os Estados se voltam para a União, quando o que lhes compete é valer-se dos tributos que constitucionalmente lhes foram reservados: "Não é compreensível que Estados queixosos da discriminação de receitas de 1946 pensem em reformar a Constituição se não quiseram socorrer-se de tributos justos que ela lhes garante" (*Discriminação de Rendas e Reforma Constitucional*, publicação do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro, pág. 18).

A seu turno, o Prof. Carvalho Pinto assinalara, em obra notável, que, se é verdade que a alteração da Constituição, em qualquer dos seus capítulos, é empreendimento delicado que sòmente deve ser realizado quando comprovada a inconveniência do que vigora e as vantagens do que se projeta, essa atitude de prudência encontra fundada justificativa no terreno tributário:

"Essa atitude de prudência encontra fundada justificação no terreno tributário, não só pela imprecisa e longínqua infiltração dos seus efeitos, através dos fenômenos da incidência, da translação e da repercussão, como ainda pela importância que assume na vida social e política.

Realmente, funde-se o sistema tributário de tal forma na vida coletiva, que a própria velhice, num curioso paradoxo, longe de o enfraquecer ou invalidar constitui fonte de energia, atualização e aperfeiçoamento dos tributos. "O impôsto ganha em ser velho" é axioma que exprime a intimidade dessa fusão entre o regime fiscal e a vida econômica.

Essas circunstâncias, denunciando os imprevisíveis abalos que poderia acarretar qualquer mudança fiscal profunda, levam os financistas a só admitirem substituições quando a realidade demonstre, de forma inequívoca, depois de esgotados todos os recursos, a insuficiência ou impropriedade do sistema" (*Discriminação de Rendas*, 1941, páginas 153-154).

Essas ponderações do ilustre professor, atual Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, justificam a cautela com que agiu a Comissão de Estudos da Reforma Constitucional, ao sugerir emendas aos dispositivos que tratam da discriminação de rendas na Constituição federal.

6. A única transferência de tributos que a Comissão reputa conveniente efetivar é a do impôsto de exportação de mercadorias para o estrangeiro. A seu ver, êsse impôsto melhor se ajusta à competência da União, à qual já compete, por fôrça de preceito constitucional, legislar sôbre regime dos portos e da navegação de cabotagem e comércio exterior.

A decretação de impôsto de exportação sôbre lubrificantes e combustíveis, com possibilidade de extensão aos minerais do país, já é, por preceito constitucional, assegurada à União.

7. Com efeito, pelo regime vigente, cabendo aos Estados o impôsto sôbre "exportação de mercadorias *de sua produção* para o estrangeiro", não pode o Distrito Federal cobrar êsse tributo porque as mercadorias despachadas pelo Pôrto do Rio de Janeiro não são mercadorias *de sua produção*, da produção do Distrito Federal.

Por outro lado, os Estados que não têm portos não podem instituir êsse tributo, ficando assim prejudicados os Estados centrais como Minas Gerais, produtor de minério e de café, intensamente exportados. O Estado de São Paulo, ou porque pelo pôrto de Santos são exportadas mercadorias de outros Estados concorrentemente com as de sua produção; ou porque o Distrito Federal não tributa nem pode tributar a exportação de mercadorias que saem pelo pôrto do Rio de Janeiro, não cobra, atualmente, êsse impôsto.

Perpassando os dados estatísticos, verifica-se que em poucos Estados êsse tributo representa considerável fonte de receita. Apenas em dois, a Bahia e o Pará, tem êle maior importância. A arrecadação total de impostos na Bahia, em 1954, foi de Cr$ 1.314.955.000,00, representando o impôsto de exportação Cr$ 342.458.000,00, mais de 25% do total arrecadado. No Pará, onde a arrecadação foi de Cr$ 237.114.000,00 em 1954, representou ali o impôsto de exportação Cr$ 42.755.000,00, quase 20% do total. Nos demais Estados que cobram tal impôsto, essa percentagem é menor.

8. Ao indicar êsse tributo à competência da União, a Comissão teve, contudo, em vista não prejudicar os Estados que o arrecadam presentemente, dispondo o preceito que consubstancia essa transferência, que, *do total arrecadado, a União entregará anualmente aos Estados produtores até 5%* ad valorem *da mercadoria exportada.*

Com essa sugestão, não serão sacrificados os Estados produtores das mercadorias exportadas e não se beneficiam apenas aquêles em cujo território são explorados, aliás pela União ou por concessionários desta, os portos de mar. Todos os Estados produtores da mercadoria exportada serão contemplados, se a proposta da Comissão fôr acolhida.

9. À União compete legislar sôbre o comércio exterior, sôbre regime de portos e de navegação de cabotagem, de sorte que o impôsto de exportação deve caber, conseqüentemente, à União, nessa integralização de competência federal, com a finalidade principal de regular o comércio exterior. Com êsse tributo pode a União modificar a atual política cambial referentemente aos produtos de exportação, substituindo o atual sistema, que não se ajusta aos reclamos de uma política financeira permanente, pela cobrança de um impôsto federal.

Êsse tributo, assim, com raízes na Constituição, se presta, perfeitamente, à realização de um regime de câmbio mais adequado com o valor real do cruzeiro, abandonando-se o regime atual de várias taxas.

Para servir com plena eficiência a êsses objetivos, dispôs a Emenda que o tributo não se sujeitará às restrições do § 34 do art. 141 da Constituição, de sorte que poderá, depois de legalmente instituído, ser aumentado e cobrado, em cada exercício, sem prévia autorização orçamentária.

10. Outra sugestão da Comissão, de grande importância e que vem atender à situação financeira dos Estados, é a distribuição aos mesmos da cota de 5% do total que arrecadar a União do impôsto sôbre a renda, o que poderá assegurar a cada Estado, atualmente, um auxílio, que tende a aumentar, da ordem de 50 milhões de cruzeiros anuais.

As considerações expostas no início desta exposição justificam a emenda ora proposta.

Por outro lado, aos Municípios se mantém a cota de 10% daquele impôsto, propondo a emenda redigida pela Comissão que a lei federal disporá sôbre a aplicação e a fiscalização dessa verba, para evitar abusos que se possam verificar.

A legislação deverá obrigar os Municípios a empregarem a cota recebida em obras e serviços certos, expressos em lei federal, que estabelecerá a fiscalização respectiva.

E para coibir a proliferação de Municípios com a finalidade, pode-se dizer, exclusiva de participar da cota do impôsto sôbre a renda, dispôs a Emenda que sòmente depois de 10 anos de sua instalação terão os Municípios — que se criarem — direito a tal participação. Com essa norma sòmente os Municípios em condições de sobrevivência, com rendas próprias, serão criados.

11. Também o impôsto sôbre as promessas de venda e de cessão, segundo emenda proposta, foi expressamente atribuído aos Estados. Essas promessas, atualmente feitas por escritura pública sem cláusula de arrependimento, têm efeitos reais, como se tem reconhecido.

Os nossos tribunais, inclusive o Supremo Tribunal Federal, têm julgado indevido o impôsto sôbre essas promessas e cessões, sob fundamento de que não há, em tais casos, transmissão de propriedade, e a Constituição o que a respeito deferiu aos Estados e à Prefeitura do Distrito Federal foi o poder de cobrar impostos sôbre *transmissão inter vivos* da mesma propriedade (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 18, pág. 59).

Pareceu, assim, à Comissão que tais atos deveriam ser tributados, pois, na prática, representam verdadeira transferência da propriedade imobiliária, daí resultando a emenda proposta.

São sòmente estas as alterações propostas pela Comissão ao capítulo da discriminação de rendas.

Rio de Janeiro, 21 de junho de 1956. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *Carlos Medeiros Silva.* — *Francisco Brochado da Rocha.* — *Hermes Lima.*

Competência da Polícia Federal

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dá nova redação ao art. 5.º, n.º VII, da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 5.º, n.º VII, da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

VII — superintender em todo o território nacional:

a) os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

b) a apuração de infrações penais contra a segurança do Estado, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interêsses da União;

c) a apuração de outras infrações penais, cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. A Constituição vigente, no art. 5.º, n.º VII, dá competência à União para *superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras.*

A norma vem de textos anteriores com alterações de redação (Constituição de 1934, art. 5.º, ns. V e XI; Carta de 1937, art. 15, n.º IV, art. 16, ns. II, V e XIII).

2. A Emenda proposta visa a acrescentar ao texto vigente o seguinte:

"*b*) a apuração de infrações penais contra a segurança do Estado, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interêsses da União;

c) a apuração de outras infrações penais, cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme".

3. A supervisão da polícia federal não deve ficar adstrita aos casos indicados no texto vigente (polícia marítima, aérea e de fronteiras), mas abranger outras infrações penais que, pela sua natureza, ou repercussão, exorbitem do plano estadual para o nacional ou internacional.

4. A prática tem demonstrado que as polícias estaduais são impotentes, muitas vêzes, para reprimir, como convém, os surtos revolucionários ou os atentados à ordem política e social.

Os meios de comunicação, rápidos e incontroláveis, permitem que um movimento ilegal tenha ramificações nos mais longínquos pontos do território nacional.

5. A falta de aparelhamento de pessoal e material das polícias da maioria dos Estados da federação coloca a União em posição difícil, quando nelas deve confiar para a apuração da autoria de certas infrações penais que afetam não só a ordem pública como os seus próprios bens, serviços ou interêsses.

6. Em outros casos a apatia dos órgãos locais, incumbidos de atuar, é que torna a lei penal inoperante, com escândalo público.

A defeituosa repressão aos jogos de azar, ao tráfico de entorpecentes e aos furtos de automóveis, oferece exemplos típicos desta situação tão prejudicial à ordem jurídica, aos bons costumes e à formação do caráter nacional. Casos concretos têm ocorrido, sem remédio pronto e eficaz (Consultoria Geral da República — Parecer n.º 2-T, de 31-3-51; Circular do Ministro da Justiça, *in Jornal do Comércio* (D. F.), de 29-3-53).

7. Nos Estados Unidos (F. B. I.) e na Argentina (Decreto n.º 33.265, de 1944), países de organização federativa, a expansão da competência da polícia federal se vem realizando com êxito, na medida das necessidades nacionais. A mesma orientação já foi preconizada entre nós. (Cândido A. Gouveia, "A Reforma da Polícia Civil no Distrito Federal", *in Revista de Direito Administrativo,* vol. I, pág. 320).

8. O Presidente Eurico Dutra baixou, com o mesmo objetivo, o Decreto-lei n.º 9.353, de 13-6-46, proposto pelo Ministro Carlos Luz, conforme Exposição de Motivos publicada em *Arquivos do M. J. N. I.,* vol. 19, pág. 283. Mas, com a promulgação da nova Constituição, entendeu-se que o referido decreto-lei ficou revogado.

9. Pela Emenda, à polícia da União caberá *superintender* tais serviços; nos têrmos da lei ordinária, poderá exercer esta atribuição

mediante acôrdo com os Estados, na forma autorizada pelo art. 18, § 3.º, da Constituição, ou diretamente, em circunstâncias excepcionais.

10. Com esta providência ganhará a repressão penal, sem quebra dos princípios fundamentais que norteiam a nossa organização política e administrativa.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 1956. — *Carlos Medeiros Silva*, Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *A. Gonçalves de Oliveira.* — *Francisco Brochado da Rocha.* — *Hermes Lima.*

ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dá nova redação aos arts. 67, 68 e 69 da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 67. § 2.º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos tribunais federais no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa de leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a fixação das fôrças armadas.

Sòmente por dois terços dos membros de cada Casa do Congresso Nacional será aprovada emenda a projeto oriundo dessa competência exclusiva do Presidente da República.

§ 3.º A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados *e sua votação deve estar concluída dentro de 120 dias, a contar do seu recebimento. Findo êsse prazo, o projeto passará ao Senado em sua redação primitiva acompanhado das emendas aprovadas, e sua tramitação posterior seguirá o processo estabelecido no art. 68.*

§ 4.º *Nenhum projeto que criar ou aumentar despesa será admitido à deliberação, salvo quando trouxer a indicação da fonte de receita que a custeie.*

§ 5.º *Ao projeto que cria ou aumenta despesa só será oferecida emenda nas comissões. Será final o pronunciamento da Comissão sôbre a emenda, salvo se a maioria de qualquer das Casas do Congresso solicitar ao respectivo Presidente a votação no plenário sem discussão da emenda aprovada ou rejeitada.*

§ 6.º *O Congresso Nacional poderá autorizar o Poder Executivo a elaborar projeto definitivo de lei dentro dos limites e diretrizes que estabelecer. Dentro de 60 dias, se outro prazo não houver sido fixado, o Presidente da República enviará ao Presidente do Senado o projeto resultante da autorização, sob pena de caducidade. Nos 30 dias seguintes, em sessão conjunta, o Congresso o aprovará ou rejeitará por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, não podendo*

emendá-lo. Se o não fizer dentro dêsse prazo, considerar-se-á aprovado, e o Presidente da República imediatamente o promulgará como lei.

§ 7.º *A autorização não poderá versar sôbre matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas dágua ou ratificação de tratados.*

§ 8.º *A Câmara ou o Senado poderão deferir a comissões, por um têrço da totalidade de seus membros, a elaboração de projetos definitivos de lei, à exceção dos que tratem da matéria já referida no parágrafo anterior e autorização legislativa. Publicado o projeto, dentro de cinco dias, um quarto de qualquer das Casas do Congresso poderá solicitar ao respectivo Presidente que o projeto da Comissão seja submetido à deliberação do plenário, que, entretanto, não poderá emendá-lo.*

Art. 68. O projeto de lei adotado numa das Câmaras será, *dentro de 60 dias,* revisto pela outra, que, aprovando, o enviará à sanção ou à promulgação (arts. 70 e 71). *Decorrido o prazo fixado e não estando concluída a revisão, o projeto considerar-se-á aprovado como veio da outra Câmara e subirá à sanção.*

Art. 69. Se o projeto de uma Câmara fôr emendado na outra, volverá à primeira para que, *dentro do prazo de 60 dias, se pronuncie acêrca das emendas. Estas só poderão ser rejeitadas pela maioria da totalidade dos membros de qualquer das Casas do Congresso. Se não o fizer dentro do prazo acima fixado, as emendas considerar-se-ão aprovadas e o projeto subirá à sanção.*

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. As modificações sugeridas pela Comissão de Estudos da Reforma Constitucional no capítulo II, "Do Poder Legislativo", têm por fim assegurar ao processo da elaboração das leis andamento mais consentâneo com a eficiência da ação do Congresso.

Tudo indica que o prestígio do Congresso se reforçará na opinião pública desde que sua tarefa legiferante se apresente em condições técnicas de atender a tempo e a hora às soluções legais reclamadas pelo corpo social.

Afigurou-se à Comissão que, dentre essas condições técnicas, as que se passam a enumerar podem aperfeiçoar a elaboração legislativa. Tôdas as medidas alvitradas inspiram-se nas lições da experiência vivida, principalmente nestes últimos 10 anos de prática constitucional.

2. Ao conceder ao Presidente da República, retomando a tradição de 34, a competência exclusiva de leis que criem empregos em serviços existentes e aumentem vencimentos, a Constituição entendeu com isto atribuir ao Chefe do Executivo, diretamente responsável pela marcha da Administração, pela ordem de seus serviços e pela oportunidade de nela se introduzirem alterações de vencimentos de pessoal, o contrôle de providências suscetíveis das mais graves repercussões no orçamento e na máquina administrativa.

Ter iniciativa exclusiva de leis que criem empregos em serviços existentes e aumentem vencimentos e, depois dessa iniciativa, perdê-la

completamente, porque o projeto enviado pelo Executivo estará sujeito a sofrer as mais profundas transformações, como tem acontecido, significa subverter o sentido político-administrativo da competência privativa pelo art. 67 concedida ao Presidente.

Consistiria a subversão em desfigurar a iniciativa exclusiva do Presidente em simples ponto formal de partida para alterações e inovações, que, sem apoio no pensamento e nos planos do Govêrno, abrangeriam, entretanto, o setor expressamente confiado à responsabilidade e ao comando do Chefe do Executivo (art. 78 da Constituição).

Resultariam daí ônus inesperados para o Tesouro, mudanças reputadas desnecessárias ou inoportunas, transformações da maior gravidade financeira ou administrativa que, entretanto, de sua própria iniciativa, o Executivo jamais havia recomendado ao Congresso.

A favor dessa argumentação depõem os fatos. Mensagens de iniciativa exclusiva do Executivo, limitadas em seu escopo, relativas antes a detalhes que a problemas gerais da administração, têm sido transformadas pelo Congresso em planos de amplas proporções, seja quanto a vencimentos, seja quanto à criação de empregos, como faz certo, entre outros, o acontecido ao famoso Projeto n.º 1.082.

Inicialmente, a Comissão pensou em sugerir que as Mensagens do Executivo baseadas no § 2.º do art. 67 não fôssem emendadas. O Congresso simplesmente as rejeitaria ou aprovaria. Tinha bons fundamentos a Comissão para assim pensar, inclusive dois acórdãos do Supremo Tribunal Federal, nos quais decidiu nossa mais alta Côrte de Justiça que "o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa" (Reclamação n.º 164, de Santa Catarina, julgada em 16-6-52 e publicada no *Diário da Justiça* de 7-8-52) e, novamente, que a Assembléia não podia alterar a iniciativa do Governador propondo a elevação do salário-família dos servidores públicos (Representação n.º 195, de Santa Catarina, relator Ministro Orosimbo Nonato, *in Revista de Direito Administrativo,* abril-junho de 1955).

Entretanto, pendeu a Comissão para outro desfêcho, atentando em que, mesmo nas Mensagens de iniciativa exclusiva do Executivo, poder-se-ia assegurar ao Congresso o direito de colaborar, contanto que uma fórmula se encontrasse capaz de colocar a iniciativa do Presidente sob a proteção de requisitos especiais para receber emendas.

Esta fórmula é a do *quorum* de dois terços. Ao mesmo tempo que soluciona a questão constitucional levantada pelos dois acórdãos já citados do Supremo, a fórmula concilia a responsabilidade do Executivo no contrôle da administração em seus aspectos mais íntimos — vencimentos e empregos — com a faculdade concedida ao Congresso de intervir em negócios da esfera puramente administrativa. Pela fórmula sugerida, quando se dispuser a intervir, estará o Congresso agindo na base de deliberação que, pelo seu elevado *quorum,* exprimirá ponto de vista amadurecido na concordância de uma opinião avassaladora no corpo legislativo.

3. A Comissão sugere também que se assegure aos projetos de lei de iniciativa do Presidente (§ 3.º, art. 67) andamento preciso no

Congresso. Se o Presidente solicita uma lei, milita a favor de sua iniciativa a presunção de que a inspirou motivo de ordem ou de bem público. Não deve a iniciativa do Chefe do Estado sofrer retardamento seja por ação, seja por omissão. Ao Congresso cumpre deliberar. É exatamente o que visa a modificação ao § 3.º do art. 67.

À questão geral de prazos fixados no texto constitucional poder-se-ia replicar que melhor figurariam no Regimento das Casas do Congresso. A prática demonstra que os prazos regimentais têm muito mais de flexíveis que de fatais. O Regimento, lei interna, tem sua aplicação subordinada ao clima de consideração recíproca, de tolerância mútua que curialmente deve existir entre os representantes da nação.

Constitucionalmente fixado, ao prazo pode-se, por êste motivo, atribuir sanções de eficácia muito mais completa.

Se o prazo para a remessa de orçamento à sanção não estivesse fatalmente fixado no texto constitucional (art. 74), e apenas constasse do Regimento das Casas do Congresso, operaria êle com a eficácia que a Carta Magna lhe assegura?

Dêsse modo, fixação de prazos deve ser entendida como medida indispensável à eficiência do trabalho legislativo. É impossível pensar na eficiência dêsse trabalho sem ligá-lo estreitamente a uma série de têrmos iniciais e finais, cuja existência disciplina, de maneira objetiva, a marcha do processo legiferante.

É claro que ao contrôle político das lideranças partidárias importa também a eficácia do referido processo. Margem para o exercício dêsse contrôle existe, e bem ampla, em todo o período de tempo entre os têrmos iniciais e finais. Não seria, contudo, aconselhável que, em determinados casos, quais os previstos nas sugestões da Comissão, o desfecho da ação legislativa deixasse de possuir a segurança de concluir-se dentro de certo espaço de tempo.

Além disto, os prazos alvitrados não cobrem tôda e qualquer iniciativa legislativa, mas apenas algumas delas, e as proposições em regime de revisão. Dêsse modo, os projetos apresentados por deputados e senadores têm sua tramitação completamente regulada pelo Regimento interno das respectivas Casas.

Outro exemplo significativo: as leis autorizantes ao Poder Executivo ou a Comissões para elaboração de projetos definitivos de lei subordinam-se exclusivamente aos prazos regimentais.

4. Ao art. 67 alvitra a Comissão que se acrescentem mais os seguintes parágrafos:

O primeiro dêles refere-se aos projetos que criarem ou aumentarem despesa. Não serão admitidos à deliberação, salvo quando trouxerem a indicação da fonte de receita que a custeie.

Não é novo o princípio na técnica constitucional brasileira. Em forma diversa, figurava na Constituição de 1934, no art. 183, que assim dispunha: "Nenhum encargo se criará ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa".

Dependerá do Congresso dizer se a fonte de receita indicada para custear a despesa proposta é ou não suscetível de comportá-la.

Ao senso de responsabilidade do Congresso se deferirá o pronunciamento sôbre a matéria, e não poderá ser de outro modo. À semelhança das normas formuladas em têrmos gerais, gerais mas não vagos, também esta achar-se-á sujeita a interpretações que podem torná-la mais ou menos rígida. Constitui, porém, salutar diretriz no sentido de fortalecer a ação do Legislativo no apoio e na defesa da política financeira mais conveniente ao interêsse público.

O dispositivo concorrerá eficazmente, é o que se espera, para resguardar o próprio Congresso das pressões que o têm levado a autorizar despesas sem a correspondente fonte de receita. Em face dos últimos aumentos decretados, por exemplo, há o justificado receio de que a receita ordinária da União não seja suficiente para atender ao custeio dos serviços existentes, fato de extrema gravidade e que, pela primeira vez, se verificaria na história da República.

5. Pelo segundo dos parágrafos sugeridos só se oferecerão emendas aos projetos que criem ou aumentem despesa, perante as Comissões, cujo pronunciamento sôbre as mesmas será final.

Organizadas de forma a assegurar a representação proporcional dos partidos (art. 40, parágrafo único), as Comissões são imagens do plenário e oferecem, pela possibilidade mesma de estudos acurados e serenos, ambiente mais propício ao exame da matéria em debate. Ressalvou-se, porém, à maioria de qualquer das Casas do Congresso, a iniciativa de submeter à votação do plenário qualquer emenda aprovada ou rejeitada pela Comissão.

O dispositivo valoriza a função das Comissões, através das quais, no sistema presidencial, o trabalho do Congresso se torna mais responsável do ponto de vista técnico se elabora e se depura. Do Congresso americano, por exemplo, pode-se afirmar, principalmente depois da reforma de 1946 (*Legislative Reorganization Act*), que é, antes de tudo, um Congresso de Comissões.

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

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

objetivo a questão da delegação de poderes como é posta em seus têrmos estritos.

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

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

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

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

Depoimentos antigos e modernos sôbre as vantagens das delegações não faltam em nossa literatura política. Defenderam-nas na Constituinte de 1946, entre outros, Agamemnon Magalhães e Barbosa Lima Sobrinho. Na atualidade, o deputado Afonso Arinos discorrendo da tribuna da Câmara sôbre o assunto, assim se pronunciou: "Tanto o presidencialismo como o parlamentarismo clássico sofreram últimamente consideráveis adaptações de estrutura, forçados pelo problema do trabalho. A delegação de poderes legislativos é a mais importante destas adaptações. Ainda quando formalmente negada, como em um dos mais infelizes dispositivos de nossa Constituição, é o resultado da pressão invencível do fato econômico sôbre o direito público.

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

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

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

Também o eminente Pontes de Miranda reconhece a inevitabilidade das delegações legislativas. Pensa do mesmo modo João Mangabeira, cuja autoridade é ímpar no campo do nosso direito público e constitucional.

Na vigência da Constituição de 91, as delegações foram constantes e numerosas. Delegações são, pois, prática tradicional do direito público brasileiro.

Em 1892, autorizou-se o Executivo a expedir o regulamento para a cobrança do impôsto de consumo de fumo, com a faculdade de estabelecer multa aos infratores. Autorizado ficou também o Govêrno, no orçamento dêsse mesmo ano, a rever as tarifas aduaneiras, as do impôsto de docas e das armazenagens. No orçamento de 1894, recebeu o Govêrno autorização para rever as tarifas das alfândegas e organizar uma tabela geral e outra mínima aplicáveis a diversos países estrangeiros.

Pela Lei n.º 21, de 20 de novembro de 1894, autorizou-se o Govêrno a consolidar as leis referentes à justiça federal e processo federal, do que resultou o Código do Processo Civil e Criminal (Decreto n.º 3.084, de 1898).

Na Lei de Meios de 1898, autorizou-se o Poder Executivo a reorganizar a Secretaria da Justiça e Negócios Interiores, fixando-se os vencimentos do pessoal; a rever as tabelas de gratificações das diversas classes da Armada; a reorganizar o Conselho Naval.

Pelo orçamento de 1899, autorizou-se o Executivo a rever a reforma do ensino secundário; a reformar a Repartição Geral de polícia; a equiparar os vencimentos dos empregados das Faculdades de Direito de São Paulo e de Recife e da Faculdade de Medicina do Rio.

Em 1900, autorizou-se o Executivo a rever as tabelas de vencimento do pessoal docente e administrativo da Escola Naval; a rever os regulamentos das Faculdades de Medicina e Escola Politécnica, adotando o que mais conveniente julgasse ao ensino.

Novas autorizações em 1901: rever o Código baixado com o Decreto n.º 1.159, de 3 de dezembro de 1892, de modo a compreender as disposições comuns a todos os estabelecimentos de ensino superior e secundário; reformar o quadro do pessoal das Repartições da Fazenda.

Em 1902, a Lei n.º 917, de 29 de dezembro, autorizava o Executivo a reorganizar a Polícia do Distrito Federal e a criar uma ou mais Colônias Correcionais.

No orçamento de 1903 apareceu a autorização para reorganizar a Biblioteca Nacional. No de 1904, a autorização para reorganizar os serviços e repartições a cargo do Ministério da Viação.

Em 1905, foi o Presidente da República autorizado a reorganizar todo o ensino militar, podendo fazer alterações de verba que julgasse aconselhável; a reorganizar as Caixas Econômicas.

Não cessam as autorizações nos orçamentos que se seguem. No de 1907, autorizou-se o Executivo a modificar as taxas dos direitos de importação ou isentar de taxas as mercadorias estrangeiras que pudessem competir com os similares produzidos no país.

Pela Lei n.º 1.617, de 30 de dezembro de 1906, habilitou-se o Govêrno a organizar as bases do Código Rural e Florestal e as de Mineração e Águas da República, que deveriam depois ser submetidas à aprovação do Congresso.

Nos têrmos da Lei n.º 2.221, de 30 de dezembro de 1909, autorizou-se o Govêrno a organizar o Código de Legislação Aduaneira, sujeitando-o à aprovação do Congresso; a modificar a organização da justiça local do Distrito Federal.

Em 1912, recebeu o Govêrno autorização para reorganizar a Procuradoria da República no Distrito Federal. Em 1913, o Govêrno foi autorizado a rever e modificar o regulamento de custas judiciárias. Em 1915, as autorizações foram, entre outras, para reformar a administração do Território do Acre e para reorganizar o Ministério da Agricultura.

Em 1917, houve a autorização para reformar a Justiça Civil e Criminal do Território do Acre e para organizar a reforma dos montepios civil e militar.

Em 1923, ocorreu a autorização para reformar a Justiça local do Distrito Federal, o que se concretizou no Decreto n.º 16.273, de 20 de dezembro de 1923, de autoria de João Luís Alves.

Fruto de delegação legislativa (Decreto n.º 4.577, de 5 de setembro de 1922), é o estabelecimento da condenação condicional (Decreto n.º 16.588, de 6 de setembro de 1924). Oriundo de delegação, embora disfarçando-se como texto consolidador de leis sôbre assistência e proteção à infância, é o Código de Menores (Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1922).

Verdade é que, na Constituição de 1891, não havia dispositivo algum proibindo taxativamente as delegações. Mas o princípio segundo o qual as atribuições dos poderes não se confundem e que cada qual dêles age em sua esfera própria, êsse princípio não sofria contestação alguma. Não era mister dizer-se que um Poder não delega atribuições

a outro para que a regra de ouro da independência e harmonia entre êles funcionasse na plenitude de suas conseqüências.

O legislador constituinte de 1946, ao inscrever no texto da lei suprema a proibição do § 2.º do art. 36, quis, sem dúvida, tornar mais enfática a norma clássica de um sistema político em que os poderes, embora harmônicos, são independentes.

Moveu-o a essa ênfase a experiência política que vinha de ser vivida sob a Constituição frustra de 1937. A mais não poderia êle pretender, porque a realidade não se compadece dos rigores lógicos abstratos. Foi o que assinalou, com lucidez, o deputado Odilon Braga ao notar, em aparte a recente discurso do eminente deputado Prado Kelly sôbre a matéria da delegação, que "a lei que criou a Superintendência da Moeda e do Crédito e a lei que transitou por esta Casa e que criou a Cacex atribuem a órgãos administrativos determinadas funções normativas que, analisadas a fundo, são realmente funções legislativas".

Mas, anteriormente, já havia, no Plano Salte, delegação legislativa, talvez a primeira a surgir, em grande estilo, sob a vigência da atual Constituição. Quando da discussão do Plano, perante seus pares, apontou-a com tôdas as letras o deputado Samuel Duarte.

Que deduzir dêsses fatos senão que às exigências da colaboração entre Executivo e Legislativo em matérias especializadas ou rodeadas de especiais circunstâncias políticas e administrativas, não pode ser estranha a interpretação do § 2.º do art. 36 da Lei Suprema?

Como norma de vida, vige o princípio de que os poderes são harmônicos e independentes entre si. Como norma de ação, vige o preceito de que êles estão chamados a colaborar, exatamente porque não se acham separados, embora sejam independentes.

Porventura, a delegação existente na lei que criou a Superintendência da Moeda e do Crédito ou na lei que estabeleceu a Cacex subverteu a máxima de que os poderes são independentes e harmônicos entre si? Ou apenas afeiçoou essa máxima, em dada oportunidade, num determinado ponto, sob um limitado aspecto, aos reclamos do interêsse público?

Elaborada para ser aplicada, inclusive, a situações imprevistas, não pode a norma imobilizar-se na camisa de fôrça de uma interpretação contra a qual se choca a vocação construtiva dos dispositivos constitucionais.

É o que acontece ao § 2.º do art. 36 da Constituição. Interpretado à maneira absoluta de um dogma venerado até no rigor lógico de quaisquer conseqüências formais dêle decorrentes, constituir-se-ia em obstáculo terrível à colaboração entre os Poderes. Realizaria o ideal da separação, porém, jamais o da independência e harmonia.

A fórmula sugerida pela Comissão o que, acima de tudo, visa é abrir nova modalidade efetiva de colaboração entre Executivo e Legislativo. Pensa a Comissão haver colimado êsse objetivo determinando o contrôle final do Legislativo sôbre os projetos definitivos de lei elaborados pelo Executivo. A fórmula tem ainda a virtude de fazer que

a cooperação entre os Poderes se processe até a solução final dada pelo voto soberano do Legislativo.

Pelo exame acurado do problema, convencida está a Comissão que o dispositivo sugerido à competência e sabedoria dos nossos legisladores entrosa a *experiência e o aparelhamento do Govêrno com as atribuições específicas e soberanas do Congresso.*

Nos limites da fórmula lembrada, não há como vislumbrar inconstitucionalidade decorrente da delegação de atribuições. A atribuição própria, intransferível, do Congresso, é votar as leis. Êle pode separar os dois tempos — fazer a lei e votar a lei — sem se despojar de sua atribuição específica, soberana, que é a de pronunciar a palavra final decisiva.

Não está, portanto, o Congresso *delegando atribuições* ao autorizar o Executivo a elaborar *projeto definitivo de lei* dentro de limites e diretrizes por êle determinadas, porque com êle permanece o privilégio, que lhe é próprio, de convertê-lo ou não em diploma legal. A colaboração prevista não implica, pois, em que o Congresso se despoje de prerrogativas exclusivas suas, ao mesmo tempo que associa o Executivo à obra legiferante. O problema aqui é de autorização, não de delegação.

Não escapou a Henrique Coelho a importância dessa distinção. Eis o que a êsse respeito escreveu:

"A delegação significa que a faculdade legislativa é renunciada pelo poder competente, que a entrega a outro, e nesse ponto parece que não adianta ficar expresso, na lei constitucional, que ao congresso legislativo não é lícito transferir ao poder executivo a atribuição, por exemplo, de fixar a despesa e orçar a receita.

. . . . . .

Com as delegações, porém, não se confundem as autorizações. Estas implicam, não há dúvida, o exercício de funções legislativas, mas até um certo ponto. Figuremos a concedida ao govêrno para organizar uma repartição, criando os empregos e fixando-lhes os vencimentos, o que só compete às duas Câmaras. Haveria delegação, se o govêrno não tivesse mais que prestar contas do que fêz ao corpo legislativo. Desde, porém, que tudo quanto haja praticado só vigora definitivamente, depois da aprovação da assembléia competente, segue-se que, quando muito, cooperou êle para o exercício de uma atribuição do Congresso, mas não a desempenhou soberanamente, sem qualquer dependência do poder político de que é privativa, e sem observância dos limites, que por êste foram traçados.

O que caracteriza, por conseguinte, a delegação, que não pode ser tolerada, num sistema que não seja o do parlamentarismo, é o fato de resignar o corpo legislativo inteiramente o que lhe cabe, substituindo a sua ação, pela de um outro poder. As autorizações não envolvem essa abdicação. Justificam-se, em certas circunstâncias, como a da instalação de serviços urgentes, de reformas de repartições, e outras semelhantes. Aí as normas estabelecidas só adquirem realmente a autoridade, a fôrça obrigatória das disposições de lei, quando as sancionar o corpo legislativo. O Poder Executivo decreta o regime de certo modo

provisório, o que é preciso instituir desde logo, para o que faltam às vêzes elementos ao Congresso, e é êste que vem a estatuir o regime definitivo, permanente (Henrique Coelho, "O Poder Legislativo e o Poder Executivo", no *Direito Público Brasileiro,* ed. 1905, páginas 212-214).

7. A autorização ao Executivo para elaborar projetos definitivos de lei não abrangerá matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas dágua. Entendeu a Comissão que a matéria dêsses tópicos não deveria ser retirada do processo normal do debate legislativo, não devendo, portanto, constituir objeto de autorizações.

8. A sugestão de permitir à Câmara e ao Senado o deferimento a comissões da elaboração de projetos definitivos de lei inspirou-se na Constituição italiana.

É mais um recurso a ser pôsto a serviço da elaboração legislativa. Parece que tal recurso permitirá ao Congresso melhor distribuição interna de seu trabalho, aumentando-lhe o rendimento.

9. As modificações introduzidas nos arts. 68 e 69 visam a acelerar a marcha final das proposições sob regime de revisão ou de emendas por parte da Câmara, de que as referidas proposições não são originárias, colocando o andamento dos projetos sob condições mais lògicamente favoráveis à sua aprovação ou recusa. João Mangabeira, tratando dêste ponto, escreveu: "A Constituição atual, divergindo da de 1891, conferiu, salvo poucas exceções, o direito de iniciativa a qualquer dos ramos do Congresso e prescreveu que as emendas da outra Câmara poderiam ser rejeitadas por *simples maioria.* Assim, o papel da Câmara iniciadora é predominante. Basta a sua maioria simples para eliminar a colaboração da outra Câmara. Não se poderia estabelecer máquina de conflito e divergência entre as duas Câmaras maior de que essa" (João Mangabeira, "A Organização do Poder Legislativo nas Constituições Republicanas", em *Estudos sôbre a Constituição Brasileira,* publicação do Instituto de Direito Público e Ciência Política).

As emendas sugeridas corrigem êsse defeito e, pela fatalidade dos prazos, asseguram que o trabalho do Congresso na colaboração, que as duas Câmaras se prestam, não se entorpeça até a paralisação.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 1956. — *Hermes Lima,* Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *Carlos Medeiros Silva.* — *A. Gonçalves de Oliveira.* — *Francisco Brochado da Rocha.*

Acumulação de Mandatos Eletivos

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dá nova redação ao art. 48, n.º II, letra "c", da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 48, n.º II, letra *c*, da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

c) exercer outro mandato eletivo, seja federal, estadual ou municipal.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

A mudança consiste em substituir a palavra *legislativo*, que está no texto, pela palavra *eletivo*. Compreende-se a razão. A separação dos poderes implica em que sejam exercidos por pessoas diferentes. Não haveria maneira mais certa de estabelecer a confusão de funções, que o sistema da Constituição quer distintas, do que propiciar que os mesmos cidadãos pertençam a poderes diferentes no exercício simultâneo de mandatos diversos.

Há certos limites da organização político-constitucional que não podem ser transpostos sem graves perspectivas para o sistema de govêrno adotado na Lei Suprema.

Sentiu muito bem o Senado Federal a importância do problema ao decidir, ùltimamente, que senador não pode acumular, com o seu mandato, o de governador de Estado.

Mas, a fonte de interpretação favorável a êsse ponto de vista é a redação do texto constitucional. Substituída a palavra *legislativo* pela palavra *eletivo*, não haverá mais possibilidade de dúvidas.

Rio de Janeiro, 21 de maio de 1956. — *Hermes Lima*, Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *Carlos Medeiros Silva.* — *A. Gonçalves de Oliveira.* — *Francisco Brochado da Rocha.*

Elaboração Orçamentária

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Substitui a Seção VI do Capítulo II do Título I (arts. 73 a 77), da Constituição Federal

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º O orçamento geral da União será objeto de uma só lei, contendo a estimativa das receitas, inclusive as que têm destinação especial e as provenientes de operações de crédito, bem como as dotações de despesa para manutenção dos serviços anteriormente criados.

§ 1.º — A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

I — A autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita, estas últimas liquidáveis, obrigatòriamente, até 120 dias após o encerramento do exercício financeiro;

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

II — a aplicação do saldo ou o modo de cobrir o deficit, *mediante aumento de tributação ou empréstimo público.*

§ 2.º — O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização.

Art. 2.º São vedados:

I — O estôrno de verbas;

II — a concessão de créditos ilimitados;

III — a abertura de créditos especiais ou suplementares, salvo prévia autorização legislativa com indicação de fonte de receita que os custeie;

IV — a realização, por qualquer dos poderes da União, de despesas que excedam as verbas votadas pelo Congresso Nacional, excetuados os casos de pagamento de vencimentos fixados em lei, proventos de aposentadoria, reforma ou pensão e de juros da dívida pública consolidada.

§ 1.º As dotações da despesa poderão ser reduzidas por lei posterior, no interêsse do equilíbrio orçamentário.

§ 2.º A abertura de crédito extraordinário só será admitida em casos de necessidade urgente e imprevista, como guerra, comoção intestina ou calamidade pública, devendo ser feita a comunicação da respectiva abertura ao Tribunal de Contas e ao Congresso Nacional.

Art. 3.º Até 1.º de julho de cada ano, o Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento geral da União, acompanhada de projeto de criação de novas fontes de receita, caso na proposta seja previsto o deficit.

Art. 4.º Ao projeto de lei de orçamento só se oferecerão emendas nas comissões. Será final o pronunciamento das comissões sôbre as emendas, salvo se a maioria de qualquer das Casas do Congresso Nacional solicitar ao respectivo Presidente a votação em plenário, sem discussão, da emenda aprovada ou rejeitada.

Parágrafo único. Não serão objeto de deliberação emendas de que decorrer aumento da parte fixa da despesa ou de gastos com simples custeio e manutenção de serviços públicos já existentes.

Art. 5.º A Câmara dos Deputados deverá concluir a votação do projeto de lei de orçamento até 1.º de outubro. Findo êsse prazo, se não estiver concluída a votação, o projeto será imediatamente remetido ao Senado Federal, em sua redação primitiva, acompanhada das emendas aprovadas.

Art. 6.º O Senado Federal se pronunciará sôbre o projeto de lei de orçamento dentro do prazo de 30 dias. Findo êsse prazo, se não estiver concluída a revisão, o projeto voltará à Câmara dos Deputados com as emendas aprovadas e se não as houver subirá à sanção.

Art. 7.º Dentro do prazo de 20 dias, a Câmara dos Deputados deliberará sôbre as emendas oferecidas pelo Senado Federal. Estas emendas só poderão ser rejeitadas pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Se, findo o prazo a que se refere êste artigo, a Câmara dos Deputados não tiver concluído a deliberação sôbre as emendas oferecidas pelo Senado Federal, estas serão tidas como aprovadas e o projeto subirá à sanção.

Art. 8.º Se o projeto de lei de orçamento não tiver sido enviado à sanção até 15 de dezembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o orçamento que estiver em vigor.

Art. 9.º Aplicam-se ao orçamento geral da União, no que não contrariarem o disposto nos artigos anteriores, as demais regras constitucionais de elaboração legislativa.

Art. 10. Até 15 de dezembro de cada ano, o Presidente da República aprovará os orçamentos das autarquias para o exercício seguinte.

Parágrafo único. Os orçamentos das autarquias observarão, no que lhes fôr aplicável, o disposto nos arts. 1.º e 2.º desta Emenda e serão anexados ao orçamento geral da União e publicados juntamente com êle.

Art. 11. O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1.º Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos.

§ 2.º O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 79 da Constituição, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

Art. 12. Compete ao Tribunal de Contas:

I — acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento geral da União;

II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das autarquias e das entidades parafiscais;

III — julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1.º Os contratos que, por qualquer modo, interessem à receita ou à despesa da União, só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. No caso de recusa de registro do contrato o Presidente da República, por motivo de relevante interêsse público, poderá mandar executá-lo, dando ciência de sua decisão ao Tribunal de Contas, que fará registro sob reserva e recorrerá ex-officio *para o Congresso Nacional.*

§ 2.º Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato da administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste.

§ 3.º Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efe-

tuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex-officio *para o Congresso Nacional.*

§ 4.º O Tribunal de Contas dará parecer prévio, até 1.º de setembro, sôbre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, o Tribunal de Contas comunicará o fato ao Congresso Nacional, para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. O presente Anteprojeto de Emenda visa a refundir e complementar as regras constitucionais atinentes ao Orçamento.

As normas orçamentárias enumeradas pela Constituição em vigor acolhem princípios fundamentais de técnica financeira, ao mesmo tempo que realizam prudentes opções, relativamente a pontos ainda controvertidos na doutrina dos autores. Essa base jurídica imprime ao Orçamento, entre nós, aspectos característicos, que definem sua forma e conteúdo. Desde logo, como ordem, autorização, proibição e preceito jurídico, o Orçamento é uma lei. Fazem parte de sua essência a anualidade, a unidade e a universalidade. A despesa, dividida em duas seções, uma que só poderá ser alterada mediante lei anterior, e variável a outra, obedecerá a rigorosa especialização. Em seu texto, não cabem os *riders*, que o desfiguram e desprestigiam. São vedados o estôrno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de créditos suplementares ou especiais. A abertura de crédito extraordinário só será admitida em casos de necessidade urgente e imprevista, como guerra, comoção intestina ou calamidade pública. O Tribunal de Contas acompanha e fiscaliza a execução do Orçamento, julga as contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos e a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Essas regras, de acêrto inquestionável, destacam-se no quadro das conquistas de nosso Direito Constitucional; ainda assim, porém, não alcançam tôda a área de problemas que, na espécie, cumpre disciplinar. É que, em virtude de sua feição específica de programa de govêrno, a lei de Orçamento tem caráter peculiar e o processo de sua elaboração não deve estar completamente identificado com o das demais leis ordinárias. Importante é ressaltar, ainda, que o Orçamento relativo às atribuições políticas do poder público se encontra separado dos Orçamentos atinentes às atividades sociais e econômicas, organizadas sob forma autárquica. Tal orientação, se de algum modo pode ser harmonizada com os referidos princípios de unidade e universalidade, não deve, contudo, ir a exageros não autorizados pelas reais necessidades de adequado funcionamento dos entes autônomos, as quais não importam em romper o vínculo histórico do regime representativo com o contrôle parlamentar das despesas públicas.

2. A Comissão considerou oportuno tratar dos assuntos indicados, sugerindo a conveniência de elevá-los à categoria de matéria constitucional.

O estudo comparativo das Constituições de outros países deixa liberdade de escolha a tal respeito.

Constituições há, como a estadunidense de 1789, que não contêm uma só palavra sôbre o Orçamento. Aliás, nos Estados Unidos, como plano orgânico de receita e despesa durante um período de tempo determinado, o Orçamento é de criação recente. Até o Presidente Harding sancionar a lei de 1921 (*budgest and accounting act*), o Orçamento consistia numa pluralidade de leis, adotadas pelo Congresso, independentemente de proposta do Poder Executivo. Na Inglaterra, um conjunto de princípios constitucionais disciplina a competência e a ação financeira do govêrno. Mas a Constituição inglêsa é essencialmente costumeira e suas normas assentam em leis adotadas segundo o critério geral de adoção das outras leis ou em simples usos e práticas parlamentares. As modernas Constituições da França e da Itália pouco sugerem sôbre o assunto. A primeira endereça ao Orçamento três artigos, os de ns. 16, 17 e 18, e a última um só, o de n.º 81. É bem de ver que a Constituição francesa ressalva aos membros da Assembléia Nacional a faculdade de iniciativa de proposições que criem despesas, pôsto que subordine o exercício dessa franquia à fase posterior à discussão do Orçamento e dos créditos provisórios e complementares.

As nações latino-americanas ora incluem no texto constitucional preceitos relativos às peculiaridades da elaboração orçamentária, ora os confiam, inteiramente, à órbita da legislação estatutária ou comum.

3. Em face do quadro indicado a Comissão procurou inspirar-se, principalmente, na experiência e nas realidades de nosso país.

4. Cabe ressaltar, nesta oportunidade, a colaboração que a Comissão recebeu de técnicos e especialistas na matéria, notadamente dos ilustres patrícios Sebastião Sant'Ana e Silva, Otávio Gouvêa de Bulhões, Manoel Marques Leite, Holy Ravanello e Guilherme Moogen.

5. Com a finalidade de esclarecer dúvidas e extinguir deturpações, o artigo primeiro do Anteprojeto propõe nova redação ao artigo 73 do Estatuto Fundamental em vigor.

Na órbita federal, há uma lei de orçamento para as operações financeiras da administração centralizada e vários outros orçamentos, aprovados por ato executivo, para as diversas entidades autárquicas. A lei de orçamento corresponde ao quadro de receitas e despesas que o Código de Contabilidade Pública denomina de Orçamento Geral da União. É nesse sentido que se emprega a expressão, com o propósito de indicar que tôdas as operações financeiras da administração centralizada aí devem enquadrar-se.

O Orçamento Geral da União apresenta duas características fundamentais: a unidade e a universalidade. Êle é uno, porque numa só lei se incorporam receitas e despesas, e universal, porque tôda a receita e tôda a despesa nela se integram.

Ao arrepio dos rigores da técnica, todavia, certas receitas têm destinação especial. Além dos fundos constitucionais do impôsto único sôbre combustíveis líquidos, do ensino primário, das obras contra as sêcas e da valorização econômica da Amazônia, encontram-se neste caso inúmeros outros, como o naval, o telegráfico, o ferroviário, o aeronáutico, o de reaparelhamento econômico, o rotativo de financiamento da produção, o pecuário e de fomento rural e o de ensino médio. Pôsto que tenham personalidade contábil, êsses fundos devem figurar no Orçamento, que consignará na parte da receita a renda especializada e na parte da despesa a dotação necessária à satisfação do fim determinado.

Os suprimentos de fundos a que alude o art. 73 da Constituição significam mais pròpriamente as receitas provenientes de operações de crédito. Estas, e não os simples atendimentos de necessidades ocasionais de caixa, é que devem ser incorporadas à lei de orçamento.

A Comissão entendeu, também, que será oportuno dispensar o requisito da discriminação para a parte fixa da despesa, uma vez que essa parte só poderá ser alterada em virtude de lei anterior. A providência sugerida trará apreciável diminuição de gastos, simplificando a impressão da proposta e da lei de orçamento.

6. O parágrafo primeiro do artigo primeiro do Anteprojeto consagra a regra estabelecida no parágrafo primeiro do art. 73 da Constituição em vigor. É a proibição das caudas orçamentárias ou dos *riders*, famosos na experiência constitucional de muitos povos, e entre nós especialmente, até a Reforma de 1926.

Não se incluem nessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita, bem como a aplicação do saldo ou o modo de cobrir o *deficit*.

Para assegurar o critério de verdade na execução orçamentária, preceitua o Anteprojeto que as operações de crédito por antecipação de receita devem ser liquidadas, obrigatòriamente, até 120 dias após o encerramento do exercício financeiro.

7. Em seu artigo segundo, o Anteprojeto consubstanciou as regras estabelecidas pelo art. 75 da Lei Maior, em vigor, acrescentando outras normas que à Comissão pareceram de evidente atualidade.

São vedados o estôrno de verbas e a concessão de créditos ilimitados. Os créditos especiais e suplementares, por isso que importam em retificações ao Orçamento, só poderão ser abertos mediante prévia autorização legislativa. Nenhum crédito dessa espécie será autorizado, entretanto, sem que seja indicada a fonte de receita que o custeie. A observância dessa regra é indispensável à realização de qualquer política financeira prudente e sã. O art. 183 da Constituição de 1934 continha preceito vazado em têrmos ainda mais rigorosos e de maior alcance. Diversas Constituições de Estados-membros conservam a norma oriunda da segunda Carta republicana, cuja exemplificação na prática constitucional dessas unidades federadas tem sido poderosa e eficiente, quer como freio literal de limitação legislativa, quer como

contrapêso constitucional utilizado pelos governadores em defesa do erário.

8. As despesas públicas hão de ter por limite as verbas votadas pelo Congresso Nacional. Além das autorizações legislativas, nenhum Poder da União poderá realizá-las. O restabelecimento da pureza dêsse princípio terá, entre outros efeitos, o de eliminar a utilização abusiva que atualmente se faz dos arts. 46 e 48 do Código de Contabilidade Pública. Claro é, entretanto, que não poderiam ser alcançados por essa disposição os casos de pagamento de vencimentos fixados em lei, proventos de aposentadoria, reforma ou pensão, e de juros da dívida pública consolidada, pois em tôdas essas hipóteses a situação legal precedente estará a impor a criação das verbas respectivas.

9. Como tôda estimativa, as previsões orçamentárias, feitas com apreciável antecedência, estão sujeitas a equívocos e erros. No curso do exercício financeiro, é provável que certas verbas se revelem insuficientes, enquanto outras se manifestem excessivas. Proibidos os estornos, as dotações escassas serão reforçadas através de créditos suplementares autorizados pelo Congresso. Em qualquer caso, porém, lei posterior poderá retificar o Orçamento, reduzindo dotações de despesa, no interêsse do equilíbrio orçamentário.

10. Através das normas propostas, visou o Anteprojeto à construção de um sistema de estreita subordinação das despesas públicas às autorizações legislativas. Atendendo a circunstâncias especiais que podem ocorrer na vida do país, a Comissão considerou conveniente, entretanto, manter a possibilidade de abertura de créditos extraordinários, de natureza executiva, sempre que ocorrerem casos de necessidade urgente e imprevista. A guerra, a comoção intestina e a calamidade pública são enumeradas exemplificativamente. O Poder Executivo, ao tomar a indicada deliberação, comunicá-la-á ao Tribunal de Contas e ao Congresso Nacional. Com a referida exigência, teve-se em vista coibir impropriedades e abusos, raros, aliás, na espécie.

11. Nos artigos terceiro a sétimo, estabelece o Anteprojeto regras especiais de elaboração legislativa para o Orçamento Geral da União.

12. A lei de orçamento entra em vigor, e cessa de ter vigência em datas certas, mas o Estado dela não pode prescindir, porque sua falta o desarmaria dos recursos indispensáveis ao cumprimento das mais elementares atribuições. É preciso, por isso, renová-la constantemente, de forma a que os exercícios financeiros se sucedam, cada qual regido, sem interrupções, pela respectiva lei. Na regra de que cada ano o Congresso votará o Orçamento para o ano seguinte, não há apenas o conteúdo político que vem da Revolução inglêsa de 1688. Hoje, diz-se que a lei de orçamento será ânua, porque o ano é considerado geralmente como a unidade de tempo mais adequada à exatidão dos cálculos e estimativas que o Orçamento pressupõe.

A tradição de nosso Direito Constitucional é a de que ao Executivo cabe fazer a proposta orçamentária. No Império, o Ministro de Estado

da Fazenda deveria apresentar, anualmente, à Câmara dos Deputados, a proposta de orçamento geral da despesa e das receitas públicas para o ano seguinte.

A Constituição de 1891 não dispôs expressamente sôbre o assunto. Logo, porém, duas leis, as de ns. 23 e 30, respectivamente de outubro de 1891 e de janeiro de 1892, restabeleceram o princípio, por um instante impugnado.

Nas Leis Fundamentais de 1934, 1937 e na em vigor, de 1946, a regra voltou a adquirir sua categoria constitucional.

Improcedem realmente as considerações ligadas ao regime de govêrno, que retardaram, nos Estados Unidos, a aceitação dessa diretriz. Parlamentar ou presidencial o sistema vigorante, sempre no Poder Executivo estará sediado o órgão administrador. Por isso, porque o Executivo tem o "meneio da administração geral", melhor conhece suas necessidades, reclamos e precisão de recursos. A êle deve caber, portanto, a apresentação da proposta orçamentária, sôbre a qual o Legislativo deliberará.

Cumpre esclarecer, todavia, que a espécie não se confunde com o direito de iniciativa de leis, conferido em geral ao Presidente da República. Trata-se, no caso, não de uma faculdade, mas de um dever do chefe de Estado, a quem incumbe fazer simples "proposta", que a Comissão de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados transformará em "projeto", para efeito de tramitação regular.

13. As sugestões sôbre as regras atinentes ao andamento da lei orçamentária no Congresso Nacional inspiram-se nos motivos já expostos pela Comissão, ao justificar o Anteprojeto referente à Elaboração Legislativa.

O sistema sugerido repousa na técnica de organização dos trabalhos parlamentares através das comissões do Congresso e de estabelecimento de prazos rígidos e fatais, capazes de assegurar tramitação rápida e contínua aos projetos de lei.

A organização dos trabalhos parlamentares através das comissões do Congresso é princípio comum no regime presidencial.

A falta de um gabinete à feição inglêsa, que organizasse e dirigisse as Câmaras, levou o Congresso a adotar o sistema de comissões.

As comissões são órgãos do Congresso ou das Câmaras e se destinam à preparação do trabalho parlamentar, ao estudo prévio e especializado das proposições que devem ser submetidas ao plenário.

Tendo-se constituído, desde o início, em necessária instância de tôdas as decisões, não tardou que se fizessem, também, os centros atuantes e dirigentes do Legislativo.

A revisão, que ora se processa no Direito Constitucional, para reequacionar os regimes do govêrno ou devolver aos poderes políticos eficientes condições de funcionamento, prevê, entre outras modificações que sugere, o aperfeiçoamento do sistema de comissões parlamentares, chegando mesmo a transferir-lhes, em certos casos, as próprias funções deliberativas das Câmaras.

A Lei de Reorganização Legislativa adotada pelo Congresso dos Estados Unidos (*Legislative Reorganization Act* de 1946) e a Constituição Italiana de 1948 constituem a tal respeito exemplos marcantes.

A técnica de estabelecimento de prazos rígidos e fatais, capazes de assegurar a tramitação rápida e contínua dos projetos em curso, já foi defendida pela Comissão, que a considerou indispensável à eficiência dos trabalhos legislativos. Adotada constitucionalmente, garantirá o andamento das proposições, de forma a que elas cheguem, sem tropeços, à deliberação final.

Delineado dessa forma, o processo sugerido estará imune às deformações comumente apontadas pela doutrina, ao mesmo tempo que extinguirá o abuso da "ponte de suspiros parlamentares", através de um regime de normalidade e eficiência de trabalho, destinado a prestigiar a organização congressional.

14. O Anteprojeto visa igualmente a um melhor entrosamento das duas Casas do Congresso, na elaboração da lei orçamentária.

À Câmara dos Deputados e ao Senado Federal reservaram-se prazos razoáveis para exame e estudo do Orçamento.

Enviada a proposta à Câmara, terá esta, no mínimo, três meses, para concluir a votação do projeto de lei. O Senado contará, ao menos, com 30 dias para a tarefa de revisão. Sôbre as emendas que êste oferecer, a Câmara terá 20 dias para deliberar.

Por êsse meio, procura-se assegurar a cada Câmara oportunidade de exame adequado do conjunto do projeto em curso, fazendo desaparecer o sistema em vigor, de atropêlo das deliberações finais, remessas parceladas e votações de última hora.

15. Atendendo às razões que justificam nosso regime bicameral, sugeriu a Comissão que as emendas oferecidas pelo Senado só pudessem vir a ser rejeitadas pela Câmara através do voto da maioria absoluta dos Deputados.

Não importa, na espécie, o número de congressistas que compõem um e outro ramo do Poder Legislativo. Aprovada a emenda pelo Senado, ela estará aceita pela Câmara revisora, que exerce, no caso, funções de equilíbrio e contrapêso constitucional. Se a Câmara originária, por maioria simples, pudesse afastar a revisão efetuada, claro é que o contrapêso seria inoperante e inexistente o pretendido equilíbrio das Casas do Congresso, pois o Orçamento resultaria, na verdade, da deliberação normal e exclusiva da Câmara dos Deputados.

16. O parágrafo único do artigo quarto do Anteprojeto fere um dos pontos cruciais do processo de elaboração orçamentária, ao restringir o direito parlamentar de emenda à proposta do Executivo.

Conhecido é o sistema inglês, segundo o qual a Câmara dos Comuns só pode votar despesas mediante iniciativa e sob a responsabilidade do gabinete.

A Comissão entendeu que, mantido o regime presidencial, essa restrição seria excessiva. Sem a contrapartida do direito de votar a desconfiança, a média indicada representaria perigosa mutilação das funções do Congresso.

Se é certo que o presidencialismo não comporta essa restrição geral, êle não impede, todavia, limitações parciais, lógicas, oportunas e necessárias. Nesse último caso, compreendem-se as despesas fixas, estabelecidas em lei anterior, e as de simples manutenção e funcionamento de serviços já existentes. Em ambas as hipóteses, parece curial que não se dê ao Congresso o direito de emendar a proposta executiva, no sentido de promover aumento de gastos públicos. No que tange à parte fixa da despesa, a providência se impõe, porque só lei anterior poderia modificá-la; no que se refere à simples manutenção e custeio da máquina administrativa, o Executivo é o poder que conta com elementos seguros para ajuizar do montante das despesas necessárias.

17. O Anteprojeto dispõe, em seu art. 8.º, que, se o Orçamento não fôr enviado à sanção até 15 de dezembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o orçamento em vigor.

Aceita a técnica da fixação de prazos rígidos e fatais, dispensável seria a reprodução conceitual da norma contida no art. 74 da Lei Maior de 1946.

Entendeu a Comissão, entretanto, face à gravidade e importância que a matéria alcança na vida constitucional do país, ser justificável repetir e renovar, expressamente, a regra já tradicional.

A votação da lei de orçamento tem servido de pretexto às mais sérias crises políticas, especialmente entre as nações latino-americanas. O episódio vivido por Balmaceda ainda alerta quantos se detêm sôbre o assunto. Negando-se o Congresso a votar a lei orçamentária enquanto o Presidente não substituísse o Ministério, o chefe de Estado chileno resistiu até ao sacrifício, defendendo a boa doutrina constitucional.

18. A Comissão examinou atentamente o problema relativo aos orçamentos das entidades autárquicas. O Decreto-lei n.º 5.570, de 10 de junho de 1943, regula atualmente a matéria. Suas disposições, entretanto, jamais foram postas em prática.

O anteprojeto insiste, em seu art. 10, na caracterização dos orçamentos anexos ou paralelos, de forma a restabelecer a ordem orçamentária nessa área tão extensa e importante da administração federal.

19. Na parte referente à fiscalização financeira, o Anteprojeto reproduziu as normas da Constituição em vigor, que instituem o Tribunal de Contas e definem suas atribuições. As alterações sugeridas resultam da experiência dos últimos anos.

Parece de tôda a oportunidade tornar explícita a competência do Tribunal, relativamente às contas dos administradores das entidades parafiscais. Em face de preceito expresso, não mais haverá como levantar dúvidas, que traduzem resistências incompatíveis com os verdadeiros interêsses da coletividade.

A competência do Tribunal de Contas para recusar registro de contratos, pertinentes aos serviços da administração, não deve ser absoluta. O Presidente da República poderá ordenar a execução do contrato impugnado, sempre que seu imediato cumprimento corresponder a relevante interêsse público. Nesse caso, recebida a comunicação, o

Tribunal fará registro sob reserva, recorrendo *ex-officio* para o Congresso Nacional.

A prorrogação do prazo constitucionalmente assinado ao Tribunal para remessa ao Legislativo do parecer prévio sôbre as contas anuais do Presidente Da República, atende à conveniência de que ao referido parecer preceda a tomada de contas dos administradores das autarquias e entidades parafiscais. Atualmente as contas dos agentes responsáveis devem ser enviadas aos órgãos fiscalizadores até 30 de julho, enquanto o parecer prévio é emitido em doze de maio. O Tribunal, em repetidas manifestações, tem indicado êsse desajustamento de prazos, que lhe dificulta a ação fiscalizadora.

Rio de Janeiro, 21 de julho de 1956. — *Francisco Brochado da Rocha*, Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *Carlos Medeiros Silva.* — *A. Gonçalves de Oliveira.* — *Hermes Lima.*

Maioria Absoluta

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dispõe sôbre as eleições do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Senadores e Deputados

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 81. O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos em todo o país, no dia 1.º de junho, por sufrágio universal e direto, e por maioria absoluta de votos.

§ 1.º Se nenhum candidato a Presidente houver alcançado maioria absoluta, o Presidente do Superior Tribunal Eleitoral anunciará o resultado e, simultâneamente, convocará o Congresso Nacional para reunir-se, em sessão conjunta, dentro de 15 dias, sob a presidência da Mesa do Senado, e eleger, por maioria de votos dos presentes, entre os dois candidatos mais votados, o Presidente da República.

De igual modo se procederá quanto à eleição do Vice-Presidente.

Proclamado o resultado, a Mesa expedirá, ato contínuo, o diploma ao eleito.

§ 2.º Em caso de empate, será considerado eleito o mais velho.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

§ 1.º — Maioria simples ou absoluta

1. A emenda da Constituição federal com o fim de subordinar a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República à obtenção de maioria absoluta de votos, resulta menos de considerações de ordem técnica, que da observação da experiência política do país.

2. Em tese, o sistema de maioria simples, implícito na Constituição, convém ao processo eleitoral majoritário, tanto quanto o de maioria absoluta.

O que o regime representativo objetiva é a escolha do representante pelo povo. Através dessa escolha se manifesta o princípio de autodeterminação, que põe no livre consentimento dos governados a base da organização social e do exercício da autoridade. Para ser idealmente perfeito, o sistema representativo deveria apoiar-se no consentimento de todos, mas, como tal exigência conduziria não à organização social, e sim à anarquia, encontra-se um critério transacional ou aproximativo no consentimento da maioria.

É o que Kelsen exprime, com propriedade, nestas palavras:

"O maior grau de liberdade individual possível, e, portanto, a maior aproximação possível do ideal de autodeterminação, compatível com a existência de uma organização social, é garantido pelo princípio de que uma alteração da organização social exige o consenso da maioria simples dos que a ela estão sujeitos" (*Teoria Generale del Diritto e dello Stato*, trad. ital., pág. 291).

A maioria não é, portanto, mais que uma técnica de aferição da vontade popular, sem nenhum valor absoluto, e tanto pode servir de índice dessa vontade quando se forma de metade mais um dos membros do corpo votante, como quando se forma de dois terços, de três quartos, ou simplesmente do maior número, se, por serem mais de duas as opções dos votantes, as preferências se dispersam, sem que uma delas alcance qualquer dos níveis citados.

A escolha entre o princípio da maioria simples e o da maioria absoluta, ou qualificada, não pode, assim, decorrer de considerações estritamente doutrinárias. Cada um dêles conta com argumentos, sobretudo de ordem prática, que o recomendam em determinadas circunstâncias, e a preferência do legislador deve apoiar-se mais na observação, que na dedução.

Um dos argumentos em favor da maioria simples, que merece atenção, no caso brasileiro, é a sua melhor adequação às características do sistema político, resultantes da adoção da eleição proporcional para os corpos legislativos.

A introdução da representação proporcional exerce importante influência sôbre a composição da opinião pública, no sentido de diversificá-la e matizá-la. Onde a representação, quer no ramo executivo, quer no legislativo, é puramente majoritária, a tendência da opinião pública é para superar diversidades supérfluas e aglutinar-se em duas massas antagônicas. Onde a representação é proporcional, a tendência da opinião pública é para a subdivisão em grupos e posições intermediárias, a que o sistema assegura a possibilidade de se exprimirem e de exercerem influência própria sôbre o poder público.

Ora, num Estado onde os votantes, educados pelo sistema proporcional, tendem para a diversificação partidária, não é provável que se apresentem apenas dois candidatos aos postos para cujo provimento se prescreve o sistema majoritário. O provável é, como tem ocorrido

entre nós, que se apresentem três e mesmo mais candidatos, e que se dispersem os votos do eleitorado, com a vitória de um dêles, por maioria relativa.

3. Se nem a maioria absoluta nem a maioria simples têm outro valor, senão o de um critério técnico para aferição aproximativa da vontade do povo, é lícito concluir que razões de ordem técnica as mais plausíveis podem ter levado a Constituição de 1946 a preferir, nas eleições majoritárias, o sistema de maioria simples, que é o mais conciliável com o sistema proporcional, adotado em outras eleições, e conducente à fragmentação da opinião.

4. Qual o motivo, pois, para preferir-se a maioria absoluta à relativa, e propor-se, nesse sentido, a emenda da Constituição?

5. Na verdade, o que leva a lei a exigir, em certos casos, a maioria absoluta, ou mesmo maioria qualificada superior, é o desejo de reforçar o que poderemos chamar o *coeficiente de legitimação* da escolha.

Tôda escolha se legitima em virtude de um critério, que pode ser entre outros, o da hierarquia, o da tradição ou o da eleição (v. Max Weber, *Economia y Sociedad,* trad. esp., vol. I, pág. 221 e segs.). Mediante a eleição, imputamos a escolha a determinado corpo deliberante, e, para que tal imputação seja legítima, exigimos que certo número de membros dêsse corpo se haja por ela pronunciado. Quantos pronunciamentos uniformes são necessários para operar a legitimação referida?

Haverá casos em que a lei se contente com a maioria simples, outros em que requeira a maioria absoluta e outros ainda em que exija maioria qualificada superior. O que, porém, é indispensável tornar claro, é que em nenhum dêsses casos existe um critério de ordem técnico-jurídica, que imponha um dêsses níveis quantitativos. Os motivos que levam o legislador, constituinte ou ordinário, a preferir, em determinado caso, uma simples maioria ou uma maioria qualificada, podem ser, e normalmente são, motivos sociais, políticos ou éticos, já que essa preferência decorre de elementos circunstanciais e materiais, não de elementos racionais e formais como os jurídicos.

6. Preferir a maioria absoluta à relativa, nas eleições que não obedecem ao processo proporcional, é, portanto, questão que terá de ser resolvida mais à luz da experiência política que de conceitos dogmáticos.

Os que desejam introduzir o requisito da maioria absoluta o que pretendem é, como acima ficou dito, aumentar o *coeficiente da legitimação* na escolha do Presidente e do Vice-Presidente da República, com o propósito de aumentar a base de confiança pública de onde emergem os seus mandatos.

Nesse sentido trabalhou a Comissão, convencida das vantagens políticas da emenda, que contribuirá para a melhoria do sistema e para a maior eficácia do mecanismo constitucional de transmissão da chefia do Estado.

§ 2.º — *Problemas suscitados pela maioria absoluta*

7. A adoção do princípio da maioria absoluta cria, entretanto, diversos problemas, que devem ser, primeiro, examinados, e depois resolvidos no texto da Emenda. Todos êles se concentram na criação do mecanismo supletivo, que deve entrar em funcionamento quando nenhum dos candidatos alcança, no primeiro escrutínio, a maioria absoluta necessária à consumação da escolha eleitoral (v. a respeito: Esmein, *Droit Constitutionnel Français et Comparé*, I, págs. 344 e segs.; Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, IV, pág. 423).

Nenhuma Constituição, que imponha o requisito da maioria absoluta, pode deixar de prever o processo de superamento da crise, resultante de não ser o nível de votação eficaz alcançado por qualquer dos candidatos. Entre os processos possíveis a Comissão fêz sua escolha, tendo em vista os seguintes objetivos:

1 — *encurtar a duração da crise política*, que se instaura com a proclamação do resultado negativo da eleição direta e só termina quando o processo supletivo de escolha se encerra pela eleição definitiva do Presidente ou do Vice-Presidente;

2 — *assegurar certo grau de simplicidade e automatismo ao processo supletivo*, de modo que êle não fique exposto às manobras e injunções das fôrças políticas em choque, e não encoraje ajustes e composições.

8. A sucessão do chefe do Estado constitui normalmente, não apenas no nosso, mas em todo regime político, o episódio culminante do funcionamento das instituições. É êsse o momento em que as fôrças políticas exercem maior pressão sôbre os quadros institucionais, e em que se cria um estado de tensão no seio do regime, muitas vêzes capaz de atingir ao ponto de ruptura, dando lugar à criação de governos de fato.

O sistema da maioria relativa, tendo o mérito de tornar certo o direito do eleito, ainda que pequena a sua superioridade sôbre os concorrentes, devia ser o mais apto a evitar contestações e a diminuir a tensão política na transmissão da chefia do Estado. A experiência ensinou-nos, entretanto, que a maioria relativa, embora tècnicamente satisfatória, não o é politicamente, pois estimula, em vez de conter, a tensão referida, e daí a necessidade de adotar-se a maioria absoluta como nível mínimo indispensável à eficácia das eleições.

Não é possível desconhecer, entretanto, que o resultado negativo de um primeiro escrutínio gera uma situação crítica, em que se agravam, ainda que momentâneamente, os riscos do regime. Enquanto o mecanismo supletivo não fornecer resposta definitiva à competição eleitoral, perdura a crise, e aumenta a tensão política, que pode conduzir à destruição da ordem institucional. É de tôda conveniência que êsse mecanismo seja de ação clara e pronta, não permitindo que o estado de incerteza perdure, e não conduzindo, pelo desfecho eventual de sua própria operação, a novas crises, tão difíceis de superar quanto a primeira.

9. Do mesmo modo que a fórmula encontrada devia ser de ação pronta e definitiva, o modo de pô-la em marcha devia ser, tanto quanto possível, simples, automático e livre da interferência das fôrças políticas em luta pela sucessão.

A interpretação do texto constitucional e o manejo dos recursos que êle institui se transformam em campo de batalha e em armas dos contendores, nesses momentos de crises. Cada uma das fôrças em contraste procura lançar sôbre a outra a iniciativa ou a responsabilidade da primeira violação da Constituição, ou, se possível, paralisar o funcionamento do regime, para que fiquem legitimados, aos olhos da opinião pública, os apelos aos meios de fato.

Daí a preocupação que teve a Comissão de reduzir ao mínimo a interferência das fôrças políticas no funcionamento do mecanismo supletivo, que tem a missão de superar a crise oriunda da falta de maioria absoluta na eleição.

§ 3.º — *A solução proposta*

10. A escolha de mecanismo supletivo já preocupara os constituintes de 1891 (v. Agenor de Roure, *A Constituinte Republicana*, páginas 741 e segs.) como tem preocupado a doutrina nacional e estrangeira (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, págs. 382-386; Esmein, *op. cit.*, pág. 345).

A repetição da eleição direta, quer feita com a mesma amplitude, quer reduzida aos candidatos mais votados na primeira, sendo a fórmula teòricamente mais coerente, por atribuir a escolha ao mesmo corpo eleitoral e insistir no princípio da maioria absoluta, é unânimemente condenada, quer pelos inconvenientes de ordem prática da repetição de um pleito em escala nacional, quer pelo fomento da agitação política, que acarreta.

Daí ser, em geral, preferida a eleição indireta, confiada a um colégio eleitoral menor, que tanto pode ser o Congresso, como um corpo de eleitores designados em eleições primárias.

Além dessa forma, aponta-se a do segundo nome, que consiste em indicar cada eleitor, na cédula com que vote, além do seu candidato preferido, um segundo, que lhe recolhe o sufrágio, se o primeiro não alcançar a maioria absoluta. A variante mais perfeita dêste método foi o sistema de aliança partidária com transferência de votação, constante do Projeto n.º 3.572-1953, da Câmara dos Deputados.

11. A Comissão examinou atentamente êsses mecanismos possíveis, e inclinou-se, pelas razões expostas, por uma fórmula quase idêntica à do art. 47, § 2.º, da Constituição de 1891.

A aliança com transferência de votação pareceu à Comissão conter dois graves inconvenientes: o primeiro era não satisfazer ao propósito de aumentar o coeficiente de legitimação do candidato preferido, pois êste continuaria preferido pela simples maioria do eleitorado e tiraria sua consagração do fato de se lhe transferirem votos dados a outro candidato, o que pode ser jurìdicamente admissível, se a lei assim dis-

puser, mas não tem raízes na opinião pública real do país; o segundo era favorecer, através do mecanismo da aliança, a multiplicidade de candidaturas, afastando cada vez mais a possibilidade de alcançar um candidato maioria absoluta com votação própria, o que foi uma preocupação da Comissão.

A eleição indireta oferece inúmeras variantes, quer quanto à composição do corpo eleitoral, quer quanto aos concorrentes admitidos. A Comissão examinou o Projeto n.º 2.840-A/1953, que atribui ao Congresso a escolha, e admite que concorram à eleição indireta todos os candidatos com votação igual ou superior a um têrço dos votos válidos apurados na eleição direta. Permitindo que concorram, dêsse modo, mais de dois candidatos, o Projeto n.º 2.840-A/1953 via-se na necessidade de exigir a maioria absoluta também na escolha pelo Congresso e por isso mandava proceder a três escrutínios, se necessários, e, ainda a um quarto, no qual prevaleceria então a maioria simples. Esta fórmula fugia por completo ao princípio de brevidade na solução da crise, e abria espaço a uma série de movimentos de composição das fôrças políticas, dos quais dificilmente sairia com autoridade o Presidente escolhido.

12. Superior a essas fórmulas parecia a que a Constituição de 1891 continha no art. 47, § 2.º, e que resultara de uma emenda da bancada paulista, encabeçada por Bernardino de Campos.

Rezava o parágrafo citado:

"Se nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso elegerá, por maioria de votos presentes, um dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas, na eleição direta".

Em primeiro lugar, a escolha por votação indireta se concentrava nos candidatos que tivessem alcançado as duas votações mais elevadas, o que favorecia um resultado por maioria absoluta, sem que fôsse necessário enunciar êsse requisito.

Em segundo lugar, dispensava-se qualquer *quorum* especial, pois a maioria era de votos presentes, o que tinha o mérito de desencorajar as manobras abstencionistas, com que os descontentes podem interferir no processo constitucional estabelecido (v. João Barbalho, *Comentários*, pág. 175).

Em terceiro lugar, fixava-se a competência do Congresso para a eleição indireta, afastando-se a hipótese laboriosa da constituição de um corpo eleitoral distinto, e a de nova eleição direta, com os abalos que causaria ao país (v. Milton, *Comentários à Constituição*, páginas 225-227).

13. Essas vantagens da fórmula de 1891 revelam-se, ainda, de tôda atualidade. A Comissão adotou-a, introduzindo-lhe, apenas algumas minúcias complementares, com as quais procurou assegurar ainda melhor o preenchimento da dupla finalidade, que orientou o seu trabalho: obter um superamento rápido e inequívoco da crise política decorrente da falta de maioria absoluta na eleição direta, e assegurar a simplicidade, a isenção e o automatismo do mecanismo supletivo proposto.

Discutiu a Comissão longamente a conveniência de exigir-se um *quorum* especial para a deliberação do Congresso e a maioria absoluta para a escolha do Presidente ou do Vice-Presidente, ao menos num primeiro escrutínio. Prevaleceu, em sua pureza, a fórmula de 1891, que dispensa uma e outra coisa, e permite chegar num único escrutínio ao desenlace da crise, incentivando o comparecimento e não a abstenção dos votantes. Nada seria mais contrário às finalidades da medida, do que submeter um candidato, já diminuído pela falta de maioria absoluta na eleição direta, ao desprestígio de uma primeira derrota na eleição indireta, para afinal aceitá-lo por simples maioria ou pelo revigoramento do resultado direto anterior.

A Comissão teve em mira preservar e aumentar, e não diminuir, o prestígio do Presidente e do Vice-Presidente eleitos. Por isso introduziu a exigência da maioria absoluta, que lhe dá mais ampla base de confiança pública; mas, se lhe faltar essa maioria, o mecanismo indireto deve corrigir e suprir a falta, no sentido de consagrar imediatamente o escolhido em vez de expô-lo a contestações reiteradas e às limitações da negociação política.

14. Um dos benefícios da eleição indireta é a ação, por assim dizer, preventiva, que ela poderá ter, favorecendo a apresentação de duas candidaturas, em vez da diversificação presente.

A maioria simples e a aliança com transferência de votação estimulam a multiplicidade de candidatos, tanto quanto a maioria absoluta estimula sua redução ao menor número. É possível, mesmo, que, apesar da pluralidade de partidos, favorecida pelo sistema proporcional, a emenda constitucional sugerida logre concentrar a confrontação eleitoral, e conduzir os pleitos a resultados positivos, que tornem desnecessária a eleição indireta pelo Congresso.

15. A Constituição de 1891 não conhecia a apuração das eleições pela Justiça eleitoral, e por isso a Comissão teve de adaptar ao novo sistema a fórmula do art. 47, § 2.º.

Daí proceder a convocação do Congresso pelo Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, convocação necessária mesmo quando o Congresso se ache reunido, por se tratar de sessão conjunta.

Pareceu conveniente fixar o prazo máximo de 15 dias para essa reunião, a fim de evitar protelações de inspiração política, extremamente perigosas para a continuidade do regime, num momento em que se aproxima o término do período presidencial.

A presidência da sessão foi atribuída à Mesa do Senado, em virtude da possível e desejável coincidência de mandatos, que fará com que muitas vêzes não se tenha ainda reunido para eleger sua Mesa a Câmara dos Deputados integralmente renovada na mesma ocasião em que se elegem o Presidente e o Vice-Presidente da República.

A expedição do diploma, *ato contínuo*, pela Mesa que presidiu à eleição indireta, completa as medidas destinadas a assegurar rapidez e automatismo ao processo de escolha.

A regra de desempate vem da Constituição de 1891, e visa a evitar, pelos motivos já expostos, o inconveniente de um segundo escrutínio.

16. Julgou a Comissão acertado, ao reescrever o art. 81 da Constituição vigente, substituir a regra dos 120 dias de antecedência, nêle contida, pela data certa de 1.º de junho. Dêsse modo alonga-se de quatro meses o intervalo entre a eleição e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República, o que a Comissão julgou acertado por motivos de ordem estritamente prática, que passa a expor.

Em primeiro lugar, é de prever que a eleição indireta entre os dois mais votados acarrete maior insistência por eleições complementares, já que o segundo lugar passa a conferir admissão ao eleito definitivo.

Em segundo lugar, sendo necessário convocar para a eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República um Congresso eleito simultâneamente, convém ter assegurado, mediante prazo suficiente, a diplomação dos deputados e senadores.

Em terceiro lugar, a prática vem demonstrando que os meses imediatamente anteriores a outubro, por motivos de ordem climatérica, não são propícios às campanhas eleitorais, que melhor se feririam nos meses de março, abril e maio, estando os congressistas livres dêsse encargo no mês de junho, quando se inicia a discussão do orçamento.

Rio de Janeiro, 23 de abril de 1956. — *F. C. de San Tiago Dantas*, Relator. — *Carlos Medeiros Silva.* — *A. Gonçalves de Oliveira.* — *Francisco Brochado da Rocha.* — *Hermes Lima.*

Coincidência e Duração de Mandatos

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dispõe sôbre a coincidência e a duração dos mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos deputados e senadores

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º Os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República serão de seis anos, os dos deputados de três e os dos senadores de nove.

§ 1.º A representação dos Estados e do Distrito Federal, no Senado, se renovará, de três em três anos, por um têrço de seus membros.

§ 2.º As eleições de deputados e senadores se realizarão, em todo o país, no dia 1.º de junho, coincidindo com as de Presidente e Vice-Presidente da República nos anos em que terminarem simultâneamente os respectivos mandatos.

Art. 2.º O disposto no artigo anterior e seus parágrafos não se aplica aos mandatos em curso do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos deputados e senadores, os quais não sofrerão qualquer modificação.

§ 1.º O mandato dos deputados eleitos em 1958 terminará em 1960.

§ 2.º O mandato do senador eleito em 1958 terminará em 1966. O do senador mais votado em 1962 terminará em 1972 e o do menos votado, eleito na mesma ocasião, terminará em 1969.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. A adoção do princípio da maioria absoluta, nas eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, importa, nos têrmos da Emenda sugerida pela Comissão, numa eventual eleição indireta pelo Congresso Nacional.

Assim sendo, cabe indagar se os deputados e senadores que escolhem o Presidente ou o Vice-Presidente entre os dois candidatos mais votados a cada um dêsses cargos, devem ter sido eleitos na eleição direta a que os referidos candidatos concorreram ou se podem ter sido eleitos em ocasião anterior.

Essa questão — que é a da necessidade ou desnecessidade da coincidência dos mandatos — assume especial importância por não existir coincidência no regime da Constituição vigente, o que obriga, se ela fôr reputada indispensável, a uma emenda constitucional complementar.

2. A questão deve ser examinada sob o aspecto técnico e político.

Tècnicamente falando, é mais defensável a concordância que a discordância dos têrmos iniciais e finais dos mandatos legislativos e executivos, dada a eventualidade da eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente pelos congressistas. Havendo concordância ou coincidência, os candidatos àqueles dois cargos, entre os quais se fará a escolha, saem do mesmo sufrágio, da mesma consulta popular, de onde procedem os congressistas seus eleitores.

Se não instituíssemos o Congresso em corpo eleitoral para a escolha indireta, certamente teríamos de formar um colégio especial para êsse fim, e só conviria um colégio que exprimisse, em sua composição, o mesmo dispositivo de opinião pública que selecionou, por maioria relativa, os dois candidatos. O que dá autoridade ao colégio eleitoral para realizar a escolha, que o povo não quis fazer diretamente, é o fato de ser êsse colégio uma expressão dêsse mesmo povo, expressão formada na mesma ocasião e sob as mesmas circunstâncias.

O que é verdade para um corpo eleitoral constituído *ad hoc* para o desempate da eleição direta, é igualmente verdade para o Congresso, se lhe damos êsse encargo. As reservas, que alguns faziam à Constituição de 1891, de confiar a segunda eleição a um corpo eleitoral distinto do que operara a primeira, já ficam sem cabimento, pois o Congresso, escolhido simultâneamente, traduz o mesmo eleitorado, as mesmas correntes de opinião e a mesma distribuição de tendências e filiações partidárias.

Se êsse Congresso vai operar a escolha que o voto direto não consumou, é porque agora, reduzido o pleito a dois candidatos, a opção se tornou muito mais limitada. A vontade dêsse Congresso pode ser considerada, sem artifício, a própria vontade do eleitorado.

3. Politicamente, a coincidência dos mandatos ainda encontra justificativa mais veemente. Se analisarmos a cronologia das próximas eleições federais, veremos que a coincidência se repete de 20 em 20 anos:

Eleições para Presidente e Vice-Presidente	Eleições para a Câmara e o Senado
1950	1950
1955	1954
1960	1958
1965	1962
1970	1966
	1970

Quer isso dizer que a eleição indireta para a escolha do Presidente e o Vice-Presidente entre os dois candidatos mais votados, se vier a ser adotada e fôr aplicada nos próximos pleitos, será feita, no pleito de 1960, por um Congresso eleito dois anos antes; no de 1965, por um Congresso eleito três anos antes, e, no de 1970, por um Congresso eleito simultâneamente. Se supusermos que em 1960 ou 1965 o candidato de oposição vença as eleições por maioria relativa, pouca ou nenhuma probabilidade haverá de ser êle o escolhido por um Congresso velho de dois ou três anos, onde possìvelmente se espelha um dispositivo de opinião pública mais favorável às fôrças detentoras do poder.

Um pronunciamento de um Congresso antigo contra um candidato eleito por maioria simples representaria para o país extraordinária comoção pública, com aparências de esbulho, e é provável que a aplicação da norma constitucional não encontrasse apoio na opinião. O mecanismo supletivo, em vez de superar, agravaria a crise, produzindo instabilidade e perigo para as instituições.

4. Essas considerações inclinaram decididamente a Comissão a sugerir, como emenda complementar da que institui a maioria absoluta, a que estabelece a coincidência dos mandatos. Melhora-se, assim, de maneira considerável a fórmula da Constituição de 1891, cujos inconvenientes práticos nesse ponto não chegaram a ser observados, por não se haver apresentado, durante a sua vigência, um caso de maioria simples, que requeresse a eleição indireta subseqüente.

5. Quais, porém, os prazos de duração dos mandatos mais favoráveis à instituição da coincidência?

Abriam-se à Comissão duas alternativas: a primeira era a volta aos prazos de três e nove anos para deputados e senadores respectivamente, como estabelecia a Constituição de 1891; a segunda a manutenção dos prazos de quatro e oito anos, fixados na atual. A primeira alternativa conduziria ao período presidencial de seis anos, a segunda ao período de quatro, em lugar dos cinco atuais.

No seio da Comissão esboçaram-se duas posições, entre as quais é difícil estabelecer uma preferência indiscutível. A primeira queria o prazo de quatro para deputados, oito para senadores e quatro para Presidente e Vice-Presidente com uma reeleição. A segunda queria três para deputado, nove para senador e seis para Presidente e Vice-Presidente, sem reeleição.

O texto da Emenda consagrou a segunda fórmula por parecer à maioria que o prazo de três anos é satisfatório para os deputados, favorecendo uma consulta mais amiudada do eleitorado, enquanto o prazo de seis anos confere estabilidade política ao país, continuidade à administração e não exige a reelegibilidade, por ora, ao menos, vista com desfavor pela opinião pública. Também os nove anos dos senadores permitem a renovação de três em três anos pelo têrço. E é de todo ponto de vista conveniente que o Presidente da República se defronte em meio do mandato com a renovação integral da Câmara, que permitirá ao eleitorado aprovar ou desaprovar a política do Govêrno, dando-lhe ou recusando-lhe a maioria parlamentar (v. Bryce, *La République Américaine*, trad. fr., vol. I, págs. 187-188).

6. Julgou a Comissão conveniente acrescentar a essa norma de coincidência, de caráter permanente, uma de caráter transitório regulando o reajustamento dos períodos hoje discordantes.

Todos os acertos foram feitos a partir dos mandatos que se seguirem ao dos atuais Presidente e Vice-Presidente da República, deputados e senadores, com o único inconveniente, na verdade irrelevante, de ficar a Câmara eleita em 1958 com um ano menos de mandato do que as eleitas daí em diante.

Rio de Janeiro, 23 de abril de 1956. — *F. C. de San Tiago Dantas*, Relator. — *Carlos Medeiros Silva.* — *A. Gonçalves de Oliveira.* — *Francisco Brochado da Rocha.* — *Hermes Lima.*

Competência do Supremo Tribunal Federal

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dá nova redação ao art. 101, n.º II, "a", e n.º III, "a", da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 101, II, letra *a*, e n.º III, letra *a*, da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação, mantidos os demais dispositivos do mesmo artigo:

II — julgar em recurso ordinário:

a) *os* habeas-corpus *decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão;*

III — julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízes:

a) *quando fôr contrária a dispositivo desta Constituição ou a letra de tratado ou lei federal, a decisão proferida em ação rescisória, mandado de segurança,* habeas-corpus, *ressalvado o disposto no item II,* a, *bem como em revisão, ou, se esta não couber, em outro processo penal*

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

I — Objeto da Emenda

1. A presente Emenda tem como objeto dar nova redação ao art. 101, n.º II, letra *a,* e n.º III, letra *a,* da Constituição.

2. O primeiro dispositivo atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para "julgar em *recurso ordinário*": "os mandados de segurança, e os *habeas-corpus* decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão", e o segundo dá ao mesmo órgão competência para "julgar em *recurso extraordinário* as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízes": "quando a decisão fôr contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal".

3. Confrontados os textos vigentes e os propostos, verifica-se que, no primeiro caso, de *recurso ordinário,* a competência do Supremo Tribunal ficará limitada ao *habeas-corpus,* excluído o *mandado de segurança*; na segunda hipótese, de *recurso extraordinário,* salvo em se tratando de *mandado de segurança* e de *habeas-corpus* e demais processos penais, se absolutória a decisão, a causa sòmente deverá subir ao Pretório Excelso quando a contrariedade entre a decisão recorrida e a Constituição, ou a letra de tratado ou lei federal, persistir depois de intentadas a ação rescisória ou a revisão criminal.

4. As razões da Emenda são de cunho doutrinário e de ordem prática, como passaremos a demonstrar.

II — Competência do Supremo Tribunal Federal

5. A competência do Supremo Tribunal Federal (Constituição, art. 101) é *originária* (n.º I) quando processa e julga, e, em grau de *recurso,* que pode ser *ordinário* (n.º II) ou *extraordinário* (n.º III). Funciona, como instância única, em razão de pessoas (naturais ou jurídicas) que ocupam posição singular na vida política e administrativa do país, ou em atenção à natureza das causas. Em qualquer caso a jurisdição originária se funda em motivos de excepcional relevância e jamais houve controvérsia de maior repercussão, neste particular. Os processos dela decorrentes são em pequeno número. Por êstes motivos não se cogita, no momento, de propor a alteração do texto constitucional, quanto à jurisdição direta.

III — Recurso Ordinário

6. É quanto à competência, em grau de *recurso*, que as críticas se fazem acerbas e vêm de longa data.

7. Além dos mandados de segurança e dos *habeas-corpus* (101, II, letra *a*) denegados em última instância pelos tribunais locais ou federais, o Supremo Tribunal Federal julga, como instância superior, por via de *recurso ordinário* "as causas decididas por juízes locais, fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro, assim como as em que forem partes um Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no país (letra *b*) e, ainda, "os crimes políticos" (letra *c*).

8. Os casos previstos na letra *b* têm repercussão internacional e o contemplado na letra *c* costuma despertar fortes paixões, quando há punição. São em pequena quantidade e não há mal em que continuem na pauta do Supremo Tribunal Federal, como, aliás, sempre estiveram na órbita da Justiça Federal.

A) "Habeas-corpus"

9. Resta examinar a situação dos *habeas-corpus* e dos *mandados de segurança, denegados* pelos tribunais locais ou federais, em última instância.

10. Quanto ao *habeas-corpus* é tradicional, entre nós, o acesso ao Supremo Tribunal Federal por via direta ou de recurso, em favor de quem "sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder".

11. Ainda que proferidas pelos juízes e tribunais dos Estados, as decisões sôbre *habeas-corpus*, segundo o texto (art. 61) de nossa primeira Constituição republicana, não punham têrmo ao processo e às questões. Em tais casos havia recurso para o Supremo Tribunal Federal.

12. João Barbalho, comentando o preceito, afirmava que "a Constituição, para dar maior segurança de êxito, a mais completa eficácia a êsse pronto e heróico recurso contra as prisões arbitrárias e ilegais, deixa-o atravessar tôdas as alçadas até chegar à mais elevada jerarquia judiciária da nação. O mais obscuro cidadão, o mais humilde habitante do país, ainda das mais longínquas paragens, pode, por si ou por outrem, fazer subir até aí sua reclamação contra a prepotência, contra o atentado à sua liberdade, praticado por qualquer autoridade" (*Comentários*, 1902, pág. 260).

13. Na reforma de 1926, a regra primitiva não sofreu modificação e foi repetida na Constituição de 1934 (art. 76, II, *c*) e na Carta de 1937 (art. 101, II, 2.º, *b*).

14. Nos textos anteriores (1934, 1937) o recurso era cabível das decisões de *última* ou de *única* instância das Justiças locais e federais, enquanto no vigente a referida é sòmente a *última* instância.

15. Com êste retoque, introduzido pelos constituintes de 1946, deve a norma subsistir, pelas fundas raízes que possui em nossa orga-

nização política e judiciária, sempre inspirada, em se tratando da liberdade de locomoção, nos mais puros sentimentos liberais.

16. Não pode a Comissão especial, que sugere a presente Emenda, acompanhar, neste particular, a opinião do Ministro Hahnemann Guimarães que, em Relatório apresentado em 1949 ao Supremo Tribunal Federal, declarou-se favorável à supressão do *recurso ordinário* previsto no art. 101, item II. Assim, abolidos totalmente os recursos referentes a mandados de segurança e *habeas-corpus* denegados, os demais (letras *b* e *c*) passariam, segundo a proposta de S. Ex.ª, ao Tribunal Federal de Recursos.

17. As conclusões do douto Ministro, aceitas por seus pares (Relatório do Presidente Laudo de Camargo, relativo ao exercício de 1949), se fundam mais em razões de ordem prática, (o volume crescente de processos oriundos desta competência) que de caráter doutrinário.

18. Em se tratando de *habeas-corpus*, a competência do Supremo Tribunal foi sempre a mais ampla, desde os primórdios da República, em contraste com o que ocorria no regime imperial, quando só havia recurso da decisão que concedia o *habeas-corpus* e mesmo êsse era *ex-officio* (art. 69, § 7.º, da Lei de 3 de dezembro de 1841; art. 439, § 1.º, do Reg. n.º 120, de 1842). Foi o Decreto n.º 848, de 1890, que estabeleceu o princípio oposto, depois incorporado à Constituição de 1891 (Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, 1943, páginas 298-306).

19. Não é demasiado afirmar, aliás, que, na história do Supremo Tribunal Federal, a competência para conhecer dos *habeas-corpus* ocupa uma de suas páginas mais gloriosas.

20. A matéria é de tal magnitude, tão ìntimamente se identificaram, no correr dos tempos, o órgão com êsse remédio judicial, que sòmente razões de ordem prática, ainda que ponderáveis, não se afiguram bastantes para justificar a amputação do recurso, em uma de suas modalidades, aliás, a mais freqüente.

B) Mandado de Segurança

21. Mas se desta forma devemos opinar, com relação ao recurso de *habeas-corpus*, o mesmo não acontece em se tratando de *mandado de segurança*. Neste caso, a restrição proposta pelo eminente Ministro Hahnemann Guimarães tem por si motivos relevantes, tanto de caráter doutrinário, como de cunho prático.

22. O mandado de segurança, de tradição mais recente, não visa à proteção da liberdade individual, mas ao amparo de direitos de outra natureza, quase sempre patrimoniais. Quando em 1934 foi instituído e alçado à categoria constitucional, apesar de o texto prescrever que o seu processo seria "o mesmo do *habeas-corpus*" (Constituição de 1934, art. 113, n.º 33), não se facultou o recurso *ordinário*, das decisões denegatórias, para o Supremo Tribunal, salvo quando oriundas de juízes e tribunais *federais* (Constituição de 1934, art. 76, II, *a*).

23. Os recursos ordinários, em matéria de *habeas-corpus* e mandado de segurança, tinham tratamento diverso no texto constitucional de 1934. Em relação aos primeiros (*habeas-corpus*) eram cabíveis, quer a decisão recorrida tivesse emanado do tribunal *federal* ou local; quanto ao segundo (mandado de segurança), sòmente se o tribunal *a quo* fôsse *federal* (art. 76, n.º II, letras *a* e *c*).

24. A confusão das duas hipóteses, num só dispositivo, como aparece na Constituição atual (art. 101, II, *a*) permite que subam ao Supremo Tribunal Federal, por via de recurso *ordinário*, inúmeras *questões de interpretação de leis estaduais e municipais*, decididas pelos tribunais locais em última instância.

25. No *habeas-corpus* é de interpretação de lei federal que se cuida (Cód. Penal; Cód. Proc. Penal, etc.); nos *mandados de segurança*, decididos pelos tribunais locais, o que vem à baila é a legislação dos Estados e Municípios, de cuja violação, pelas autoridades estaduais e municipais, se queixa o impetrante.

26. Assim, o Supremo Tribunal Federal, contra a sistemática do regime federativo e da dualidade de justiça, julga por via de mandado de segurança, *em instância ordinária*, recurso interposto de decisão de tribunal local, mesmo quando não haja controvérsia sôbre dispositivo da *Constituição ou de lei federal*.

27. Como adverte Pontes de Miranda, a "causa que posta em juízo, sem o rito do mandado de segurança, nunca subiria à cognição recursal ordinária, ou extraordinária do Supremo Tribunal Federal teria a possibilidade de a êle chegar, se pedido o mandado de segurança" (*Comentários à Constituição de 1946*, 2.ª ed., vol. III, nota final A, pág. 386).

28. Em verdade, os repertórios de jurisprudência dão notícia de numerosos feitos submetidos ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, por via de recurso ordinário, instaurados perante tribunais estaduais, através de mandado de segurança, versando legislação municipal ou do Estado, sem que texto federal de qualquer hierarquia seja invocado.

29. São demandas de servidores públicos ou de contribuintes do Estado ou do Município, ou de autarquias locais, que se queixam de atos praticados por agentes da administração de tais entidades de direito público, por ilegalidade ou abuso de poder, aferidos à luz de preceitos da legislação local.

30. "A ação ordinária que se propusesse, morreria no Tribunal de Justiça. Por que entender-se que o Supremo Tribunal Federal há de conhecer, em grau de recurso, de decisão do Tribunal de Justiça, sòmente por que foi denegatória?" comenta e indaga o mesmo Pontes de Miranda (ob. cit.).

31. No Relatório dos trabalhos do Tribunal, referente ao exercício de 1952, o Ministro José Linhares comentou: "É de notar que, por via do mandado de segurança, em grau de *recurso ordinário*, continua o Tribunal conhecendo de decisões dos Tribunais de Justiça, em que se discute matéria pertinente à *aplicação das leis locais e de exclusivo interêsse estadual*, o que importa a criação de uma *terceira*

instância com ofensa ao princípio de autonomia do Estado na estruturação federativa" (pág. 6).

32. A êste argumento, de ordem técnica, é de acrescentar-se outro, de finalidade prática, em favor da nova redação proposta ao texto constitucional com a presente Emenda. É a estatística dos processos desta natureza que sobe ao Supremo Tribunal Federal e sobrecarrega e entrava, indevidamente, os seus trabalhos, como demonstraremos afinal.

IV — Recurso Extraordinário

33. A controvérsia sôbre o recurso extraordinário, principalmente quanto à amplitude que lhe deram os textos constitucionais, a partir de 1934, vem de longa data.

Para que se percebam as vicissitudes por que tem passado, através dos tempos, êsse instituto processual, faz-se mister um ligeiro retrospecto.

34. O Decreto n.º 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal, instituiu um recurso para o Supremo Tribunal, que no seu Regimento Interno, elaborado em 1891, foi denominado de *extraordinário*.

35. Tomou-se por modêlo o *Judiciary Act*, baixado, em 1789, pelo Congresso norte-americano, interpretando cláusula constitucional não expressa.

36. Da lei ordinária de 1890, foi trasladado para a Constituição de 1891, com ligeiras modificações de redação (art. 49, § 1.º).

37. No Relatório que apresentou ao Govêrno Provisório, o Ministro Campos Sales, autor do Decreto n.º 848, dizia que o recurso (depois denominado extraordinário) era "indispensável para assegurar a execução dos preceitos constitucionais, a uniforme interpretação das leis federais e o cumprimento das obrigações dos tratados" (*Relatório*, 1891, pág. 30).

38. Rui Barbosa assim interpretou o texto constitucional de 1891, a propósito do novo recurso: "Esta disposição constitucional é o abrigo da Constituição, das leis e dos tratados internacionais, celebrados pelo Brasil contra as leis dos Estados, os atos dos seus governos e as sentenças dos seus tribunais" (*Comentários*, ed. H. Pires, vol. IV, páginas 99-100).

39. Lúcio de Mendonça, então Ministro do Supremo Tribunal Federal, em monografia publicada em 1896, dava como fundamento principal do recurso a "necessidade de manter a autoridade e preeminência da lei e ação federal, nos conflitos possíveis da federação e da conseqüente dualidade da magistratura" (*Do Recurso Extraordinário*, pág. 12).

40. João Barbalho, em sua obra clássica, conceituou desta forma o recurso extraordinário: "Promovendo a reintegração da ordem jurídica constitucional violada, êle visa a exata execução da Constituição, tratados e leis federais, e a fiel observância das limitações postas aos

poderes dos Estados. É condição *sine qua non* do funcionamento regular, harmônico e eficaz do sistema. Sem isso perderia êste sua coesão. Em cada um dos Estados da União poderiam ser a Constituição, bem como as leis e tratados feitos por virtude dela, entendidos de modo vário, prejudicial ao nexo federativo, aos direitos e interêsses que êle deve assegurar às relações internacionais. Não teríamos *govêrno nacional;* prevaleceriam os poderes regionais, fôrças centrífugas. De fato, não seríamos *Estados Unidos.* Nossa forma de govêrno viria a ser a anarquia constituída e a instabilidade organizada" (*Comentários,* página 240).

41. Epitácio Pessoa, em 1906, então Ministro do Supremo Tribunal Federal, assim caracterizou o recurso extraordinário: "Reconhecida a soberania da União e proclamada a obrigatoriedade das leis federais em todo o território da República, forçoso é colocar essas leis sob a proteção de um tribunal federal que lhes possa restabelecer a supremacia quando desconhecida ou atacada pela magistratura dos Estados. Conferir às justiças independentes de 21 Estados autônomos o direito de julgar sem recurso, da validade ou aplicabilidade dos atos do Poder Legislativo da Nação, seria lançar a maior confusão e obscuridade na legislação, enfraquecer as garantias que ela proporciona às liberdades individuais, perturbar as relações que ela regula e por último quebrar a unidade nacional, que encontra na unidade do direito um dos seus mais sólidos esteios ("Do Recurso Extraordinário", *in Revista de Direito,* vol. 5, págs. 437 e segs.; idem, *Revista do Supremo Tribunal Federal,* vol. 38).

42. Pedro Lessa vinculou aos mesmos princípios a noção de recurso extraordinário, com a clareza e precisão habituais: "Sendo inerentes ao regime federativo a dualidade de leis, elaboradas e promulgadas umas pela União e outras pelos Estados, e a dualidade de justiças, criada e mantida uma pela União e outra pelos Estados, necessário é, para assegurar a aplicação das leis federais, especialmente a da primeira delas — a Constituição —, em todo o território nacional, instituir um recurso para a Suprema Côrte Federal das decisões dos tribunais locais, em que não forem aplicadas, devendo sê-lo, essas leis federais". E, em outro trecho de sua obra clássica: "O recurso extraordinário, pois, é o que se interpõe, nos casos permitidos pela Constituição, das decisões da segunda instância da justiça local para o Supremo Tribunal Federal, para o fim de manter a autoridade da Constituição e das leis substantivas e tratados federais em todo o território nacional" (*Do Poder Judiciário,* 1915, págs. 100 e 103).

43. Carlos Maximiliano, Pontes de Miranda e Temístocles Cavalcânti, em seus comentários ao texto constitucional vigente, não destoam, aliás, das opiniões transcritas.

44. Por ocasião da reforma constitucional de 1926 foi alterada a redação do art. 58, § 1.º, da Constituição de 1891. Justificou a Comissão Especial da Câmara a emenda, no fato de haver aquêle texto "suscitado numerosas e notáveis controvérsias e facilitado por tal forma os recursos das sentenças dos juízes dos Estados para o Supremo

Tribunal Federal *que o acúmulo de serviço neste tem lhe perturbado a regularidade das funções*". Depois de esclarecer que o objetivo da emenda era assegurar a *vigência* e a *validade* da lei federal, afirmou: "A hipótese da errônea aplicação não legitima o recurso" (*Documentos Parlamentares, Revisão Constitucional,* vol. 1.º, pág. 321).

45. No Senado, a respectiva Comissão Especial também opinou pela caracterização restritiva do âmbito do recurso: "Em tal recurso não se cogita de saber se uma determinada lei federal deve ser interpretada dêste ou daquele modo, se foi ou não bem aplicada, ou se a sentença recorrida é justa ou injusta; só tem lugar quando, em uma causa, se questionar sôbre a validade ou a vigência de uma lei federal, em face da Constituição, e a sentença da justiça local lhe negar aplicação por considerá-la inconstitucional ou não existente" (*Documentos Parlamentares, Revisão Constitucional,* vol. 4.º, págs. 238-239).

46. Mas com o advento da Constituição de 1934 o recurso extraordinário tomou outra feição. Introduziu-se, entre as hipóteses de seu cabimento, uma que se confundia com a da ação rescisória (art. 76, III, *a*).

47. O Ministro Artur Ribeiro, que foi o representante do Supremo Tribunal Federal junto à denominada *Comissão do Itamarati* (*Revista Forense,* vol. 60, pág. 123), transmitiu aos seus pares, sem êxito, a sugestão de Astolfo Resende no sentido de contemplar, no texto em elaboração, um caso de recurso que "figura como um dos fundamentos da ação rescisória, isto é, haverá recurso extraordinário quando a justiça local decidir contra expressa disposição de lei" (*Arquivo Judiciário,* vol. 28, Supl., pág. 264).

48. No seio da Constituinte de 1933-1934, o dispositivo surgiu na fase final dos trabalhos pela mão do Padre Arruda Câmara e foi aceito.

49. Logo depois, o Ministro Artur Ribeiro, ao discutir o Regulamento do Supremo Tribunal Federal, identificou também o novo dispositivo sôbre o recurso extraordinário como sendo uma das hipóteses de ação rescisória (*Arquivo Judiciário,* vol. 31, Supl., pág. 529; idem, Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário,* pág. 356, nota 3; Matos Peixoto, *Do Recurso Extraordinário,* págs. 236-238).

50. A Carta de 1937 reproduziu-o no art. 101, III, *a*, com ligeira modificação de redação.

51. A repulsa, entretanto, não se fêz esperar. Filadelfo Azevedo ("A Crise do Recurso Extraordinário", *in Jornal do Comércio,* de 7-6-1952; Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário,* página 318; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1937,* tomo III, pág. 133).

52. Iniciou-se logo depois um largo debate entre os juristas para suprimir o dispositivo em questão, ou reduzir o seu alcance, a fim de remediar a crise que já então avassalava o Supremo Tribunal Federal, com a pletora de feitos para julgar. Opinaram, nesta oportunidade (1942-1944), Filadelfo Azevedo, Levi Carneiro, Noé Azevedo, Seabra Fagundes, Castro Nunes, Luís Gallotti, Sabóia de Medeiros,

José Nabuco (*Arquivos do M.J.N.I.*, vols. 1, 2, 4, 7, 8 e 10); Gabriel Passos (*Relatório do Procurador Geral da República*, 1942) e o Ministro Eduardo Espínola, *então Presidente do Supremo Tribunal Federal* ("Relatório dos Trabalhos de 1942", *Diário da Justiça*, 30-1-43).

53. O Ministro Francisco Campos, em 1941, já havia proposto a modificação do texto malsinado, restabelecendo a fórmula de 1926. Em 1944, o Departamento Administrativo do Serviço Público sugeriu ao Chefe do Govêrno providência tendente a reduzir o âmbito do recurso; ainda em 1944, o Ministro Marcondes Filho cuidou da matéria, elaborando emenda à Carta vigente (*Arquivos do M.J.N.I.*, volume 16, págs. 15-46).

54. As tentativas foram em vão. E, no texto da Constituição de 1946, com ligeira alteração, conservou-se, em substância, a fórmula de 1934.

55. Contra a manutenção da redação atual da letra *a* do n.º III do art. 101 da Constituição manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, pela voz do Ministro Hahnemann Guimarães, com o aplauso de seus pares. Disse S. Ex.ª, segundo Relatório do exercício de 1949, do Presidente do Tribunal, Ministro Laudo de Camargo (págs. 12-14) o seguinte:

"O abuso do recurso extraordinário deve ser reprimido por esta medida constitucional — substituir a letra *a* do art. 101, III, pela seguinte:

"quando a decisão houver sido dada em ação rescisória ou revisão criminal de sentença argüida de contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal".

56. No Relatório referente ao exercício de 1953 reportou-se o Presidente do Tribunal, Ministro José Linhares, à proposta do Ministro Hahnemann Guimarães. E acrescentou: "Basta considerar que, dos dados estatísticos constantes dos últimos relatórios, se verifica que, aproximadamente, dois terços dos recursos extraordinários interpostos com fundamento na letra *a* do art. 101, III, da Carta Magna, não conseguem vencer a preliminar do seu conhecimento" (pág. 7).

57. Finalmente, no Relatório referente aos trabalhos de 1955, o mesmo Presidente afirma "a necessidade *urgente* de ser revista a tábua de competência do Tribunal, como única solução para a almejada normalização dos seus trabalhos judiciários". E alude, com aplauso, à Emenda constitucional neste sentido, proposta pelo Deputado Gabriel Passos, sôbre a qual falaremos depois.

58. A redação proposta pelo Ministro Hahnemann Guimarães estabelece, como preliminar necessária à interposição do recurso extraordinário, fundada na expressa violação de dispositivo da Constituição, ou da letra de tratado ou lei federal, a propositura de ação rescisória ou a revisão criminal, remédios processuais, permitidos quando a decisão fôr "contra literal disposição de lei" (Cód. de Proc. Civil, art. 798, n.º I, *c*) ou "contrária ao texto expresso da lei penal (Cód. de Processo Penal, art. 621, n.º I).

59. As decisões proferidas em mandado de segurança ou *habeas-corpus*, atentatórias da Constituição ou de lei federal, pela sugestão em exame, ficariam também na dependência da rescisória, ou da revisão. Êsses remédios processuais, inscritos por sua especial relevância, entre os direitos e garantias individuais assegurados na Constituição (art. 141, §§ 23 e 24), não devem, entretanto, ser confundidos com os demais, regulados na legislação processual ordinária. A natureza dêles, os seus pressupostos e as suas finalidades, reclamam uma solução rápida, incompatível com o rito rescisório ou o da revisão. Devem, portanto, subir ao Supremo Tribunal Federal, sem outras condições que não as do próprio texto constitucional.

60. Há, ainda, a considerar a hipótese de *absolvição do réu, por Tribunal inferior, com manifesta violação da Constituição ou de texto de lei ou tratado federal*, dada em *habeas-corpus* ou processo penal de outra natureza.

Neste caso, não cabendo a revisão, por ter sido a decisão favorável ao réu, a situação não teria remédio, porque as portas do Supremo Tribunal Federal estariam trancadas ante a impossibilidade da satisfação de um dos pressupostos do recurso extraordinário criminal.

Epitácio Pessoa comentou êste aspecto da controvérsia e advertiu: "se a justiça local conclui por uma absolvição, *fôrça é restituir ao recurso extraordinário o seu papel*" (*Revista de Direito*, vol. 3, página 475).

61. Êstes motivos são bastantes para que à fórmula proposta pelo Ministro Hahnemann, e aceita por seus pares, seja feito o aditamento constante da presente Emenda, com a referência aos *habeas-corpus* e a certos processos penais, bem como aos mandados de segurança, no corpo do novo dispositivo, antes de aludir à rescisória e à revisão. Assim, a exigência dêste prévio esgotamento da instância inferior não se aplicará aos casos de mandados de segurança, *habeas-corpus* e demais processos penais, quando absolutória a decisão; sòmente nos demais processos de natureza cível, ou criminal, se condenatória a decisão, a exigência da rescisória ou da revisão serão indispensáveis.

62. A Emenda (n.º 20-1955) submetida à Câmara dos Deputados pelo Deputado Gabriel Passos, antigo Procurador Geral da República, padece da mesma crítica feita à sugestão do Ministro Hahnemann Guimarães. Deixa o acesso livre ao Supremo Tribunal Federal, por via de *recurso ordinário*, nos casos de violação de lei *estadual* e restringe o mesmo *recurso ordinário*, em se tratando de *habeas-corpus*, às decisões de *única* instância, quando o texto atual se refere à *última* instância.

63. No que toca ao recurso extraordinário, com fundamento na letra *a*, a Emenda do ilustre Deputado é reprodução da proposta do Ministro Hahnemann Guimarães, cujo exame já foi feito.

As demais modificações, propostas pelo Deputado Gabriel Passos, ao mesmo art. 101, n.º III, são antes de melhoria de redação, sem afetar a substância dos textos vigentes. A Comissão que elaborou a

presente Emenda entende, por êste motivo, que sòmente a primeira alínea do art. 101, n.º III, deverá ser modificada, deixando-se as demais intactas.

64. Como medida complementar à presente Emenda, o legislador ordinário deverá reduzir o prazo para a propositura das ações rescisórias, por óbvias razões.

V — Os Dados Estatísticos

65. Aos argumentos de ordem doutrinária, já expostos, que justificam a presente Emenda constitucional, outros de ordem prática, também ponderáveis, existem para corroborá-la.

A) Recurso Ordinário de Mandado de Segurança

66. Em 1954, deram entrada, no protocolo do Supremo Tribunal Federal, 398 recursos em mandados de segurança; dêstes não se tomou conhecimento de 9, deu-se provimento a 21 e negou-se a 208; em 1953, entraram 358, não se conheceu de 30, deu-se provimento a 35 e negou-se a 183; em 1952, entraram 210, não se conheceu de 27, deu-se provimento a 15 e negou-se a 27; em 1951, entraram 117, não se conheceu de 26, deu-se provimento a 12 e negou-se a 32; em 1950, entraram 95, mas os dados estatísticos, quanto à natureza das decisões, não distinguem os mandados de segurança originários dos que subiram em grau de recurso. Para o ano de 1955 os quadros anexos ao Relatório do Presidente do Tribunal ainda não foram divulgados.

Mas, no triênio examinado, verifica-se o aumento crescente dos recursos e a pequena percentagem dos que são providos.

B) Recursos Extraordinários

67. De 1918 a 1934 deram entrada no Supremo Tribunal Federal recursos extraordinários nas quantidades seguintes, em cada ano: 87, 123, 114, 188, 106, 126, 111, 74, 95, 82, 56, 61, 79, 74, 64, 89 e 78.

A partir de 1934, vigente a nova Constituição, com a defeituosa redação de que já nos ocupamos, o número de recursos extraordinários começou a avolumar-se incessantemente: 150, em 1935; 230, em 1936; 242, em 1937; 210, em 1938; 236, em 1939; 804, em 1940; 1.047, em 1941; 1.113, em 1942; 1.124, em 1943 (*Arquivos do M.J.I.N.*, vol. 16, pág. 37; *Exposição de Motivos* do Ministro Marcondes Filho).

68. A estatística de julgamentos de recursos extraordinários pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de 1943, é a seguinte: 973, em 1943; 1.026, em 1944; 696, em 1945; 560, em 1946; 1.438, em 1947; 1.655, em 1948; 1.936, em 1949; 2.000, em 1950; 1.613, em 1951; 2.479, em 1952; 2.574, em 1953; 2.167, em 1954 (*Relatórios*, exercícios de 1948, 1952 e 1954).

69. Os dados anteriores a 1943 são de processos entrados no protocolo do Tribunal e os dos anos seguintes, dos processos julgados. Quanto ao ano de 1955, o número de recursos ainda não foi divulgado oficialmente. Mas é certo que não terá descido da casa dos 2.000.

70. Além dos recursos extraordinários, protocolados como tais, sobem ao Tribunal numerosos agravos, oriundos de despachos denegatórios da interposição daqueles. São recursos entrelaçados, cujas quantidades podem ser adicionadas.

71. As estatísticas não discriminam a origem dos agravos julgados pelo Tribunal, mas é sabido que grande número dêles está vinculado ao recurso extraordinário. São das cifras seguintes: 852, em 1938; 568, em 1939; 662, em 1940; 761, em 1941; 730, em 1942; 618, em 1943; 543, em 1944; 454, em 1945; 570, em 1946; 287, em 1947; 290, em 1948; 337, em 1949; 323, em 1950; 537, em 1951; 580, em 1952; 607, em 1953; e 617, em 1954 (*Relatórios*, exercícios de 1948, 1952 e 1954).

72. É, portanto, da ordem de 2.500, como se vê, o número de recursos extraordinários que sobem ao Tribunal. Quantos serão nos próximos anos? Tudo leva a crer que o aumento será incoercível.

73. Mas esta avalancha de recursos extraordinários não corresponde a número igual de violações da Constituição e das leis federais. Pelo contrário, é produto de vários fatôres, sendo o principal a atual redação da letra *a* do n.º III do art. 101, da Constituição.

74. De fato, em sua grande maioria, êsses recursos são repelidos *liminarmente* pelo Tribunal, que dêles não toma conhecimento, ou afinal, quando lhes nega provimento.

75. No Relatório dos trabalhos do exercício de 1948, disse o Presidente José Linhares "que quase 70% dos recursos extraordinários que sobem a êste Tribunal *não são conhecidos, por serem impròpriamente interpostos*".

76. No ano de 1949, a 1.ª Turma, num total de 970 recursos extraordinários cíveis julgados, não conheceu de 672, negou provimento a 161 e deu provimento a 129; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 770, não conheceu de 561, negou provimento a 291 e deu provimento a 129; em 1950, a 1.ª Turma, num total de 828 julgamentos, não conheceu de 672, negou provimento a 258 e deu provimento a 130; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 1.248, não conheceu de 716, negou provimento a 338 e deu provimento a 144; no ano de 1951, a 1.ª Turma, num total de 622 julgamentos, não conheceu de 392, negou provimento a 98 e deu provimento a 112; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 901, não conheceu de 638, negou provimento a 390 e deu provimento a 195; em 1952, a 1.ª Turma, num total de 1.227, não conheceu de 721, negou provimento a 229 e deu provimento a 258; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 1.100, não conheceu de 766, negou provimento a 180, e deu provimento a 180; em 1953, a 1.ª Turma, num total de 1.348, não conheceu de 862, negou provimento a 261 e deu provimento a 303; a 2.ª Turma,

no mesmo ano, num total de 1.094, não conheceu de 734, negou provimento a 424 e deu provimento a 237; em 1954, a 1.ª Turma, num total de 1.114, não conheceu de 708, negou provimento a 168 e deu provimento a 221; a 2.ª Turma, no mesmo ano, num total de 950, não conheceu de 675, negou provimento a 406 e deu provimento a 231.

77. A êstes dados se devem acrescentar os julgamentos dos recursos de agravo e os embargos, oriundos de recursos extraordinários, para se avaliar como êles pesam na competência do Supremo Tribunal Federal. E, como é notório, e reconhecido nos relatórios oficiais, a grande massa de recursos se funda no disposto na letra *a* do item III do art. 101, cuja redação a presente Emenda visa a alterar.

78. Um quadro do volume total dos processos, de tôda a natureza, que deram entrada no Supremo Tribunal Federal no último decênio, mostra a situação penosa em que êle se encontra:

1946	1947	1948	1949	1950
2.415	2.782	2.020	2.335	3.091
1951	1952	1953	1954	1955
3.305	3.956	4.903	4.710	5.015

79. O número de julgamentos proferidos também no último decênio evidencia que uma parte considerável de processos fica represada no Tribunal, de ano para ano, sem decisão apesar do esfôrço de seus membros.

1946	1947	1948	1949	1950
1.819	2.571	2.988	3.269	3.371
1951	1952	1953	1954	1955
2.917	4.197	4.464	3.933	4.146

VI — Conclusões

80. Em face do exposto, verifica-se que a competência do Supremo Tribunal Federal não deve ser reduzida além da medida proposta na presente Emenda. Sòmente, no caso de recurso *ordinário* de mandado de segurança e no que toca à alínea *a* do item III do art. 101, é possível pensar-se em restrição. Quanto aos demais dispositivos, qualquer proposta não seria de redução, mas de mutilação da competência do mais alto tribunal do país.

81. A supremacia da Constituição e das leis federais há de encontrar, num regime federativo, de dualidade de justiça, um corretivo superior, e êste se faz, principalmente, através do recurso extraordinário. Essa a origem e a finalidade do instituto, como ficou evidenciado no início desta justificação pela voz de nossos mais conspícuos e autorizados constitucionalistas.

82. As causas do aumento dos recursos extraordinários são várias. A principal delas foi a unificação do direito processual, a par da abundante legislação federal baixada nos últimos 25 anos.

83. Outro fator de elevação do número dêsses recursos é a falta de noção exata de muitos profissionais do fôro, da finalidade do instituto.

84. Castro Nunes notou êste aspecto, com tôda a propriedade: "Existe a convicção generalizada e que atinge os mais altos cumes do pensamento jurídico, quer na advocacia, quer na magistratura, de que o recurso extraordinário é um recurso processual como qualquer outro, destinado a corrigir desacertos nos julgamentos, estando o Supremo Tribunal em relação às côrtes de apelação como estas em face dos juízes de direito. Não existe tal correlação. Nem o Supremo Tribunal é uma terceira instância, nem o recurso extraordinário é apelação" (*Teoria do Poder Judiciário*, 1943, pág. 317, nota 11).

85. É de se esperar que a presente Emenda reduza de mais de metade o número dos recursos extraordinários e dos agravos e embargos dêles oriundos. Mas o Supremo Tribunal Federal, ainda assim, terá de julgar mais de dois mil processos por ano, cifra avultadíssima para o pequeno número de seus componentes. E nos próximos 10 anos a quanto montarão os seus julgamentos?

86. A justiça tarda e imperfeita redunda no desprestígio da ordem jurídica e prejuízo dos litigantes honestos.

87. Contra êsse mal não haverá antídoto absoluto dentro do sistema constitucional vigente de dualidade de justiça onde o recurso extraordinário é peça essencial e de contrôle jurisdicional, infenso às jurisdições administrativas ou quase-judiciais. Mas a Comssão que elaborou a presente Emenda não achou oportuno investigar outras soluções. O problema continuará a desafiar a argúcia dos doutos e a exigir o sacrifício pessoal de um labor excessivo dos membros do Tribunal.

88. A Constituição prevê, aliás, o aumento de juízes, mediante lei ordinária, havendo proposta do próprio Tribunal (art. 98). E, na primeira Constituição republicana o número dêles era de 15 (Constituição de 1891, art. 56), quando não havia ainda a unificação das leis processuais e a abundante legislação social, hoje tôdas de caráter federal.

89. A elevação do número de juízes seria um remédio, aumentando-se o número de turmas julgadoras. Mas esta é uma outra questão, a cujo exame a Comissão ainda não procedeu.

90. Com a presente Emenda a Comissão especial julga haver contribuído, com sinceridade e elevação de propósitos, para a melhoria do funcionamento do órgão máximo do Poder Judiciário, cuja eficiência, prestígio e glória são apanágios de uma nação democràticamente organizada.

Rio de Janeiro, 25 de abril de 1956. — *Carlos Medeiros Silva*, Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *A. Gonçalves de Oliveira.* — *Francisco Brochado da Rocha.* — *Hermes Lima.*

Estágio de Juízes de Carreira

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dá nova redação ao art. 124, n.º III, da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 124, n.º III, da Constituição, passa a vigorar com a seguinte redação:

III — O ingresso e a permanência na magistratura vitalícia dependerão:

a) de concurso de provas, organizado pelo Tribunal de Justiça com a colaboração do Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil e nomeação dentre candidatos indicados, sempre que possível, em lista tríplice;

b) de confirmação pelo voto da maioria absoluta dos membros efetivos do Tribunal de Justiça, após quatro anos de exercício no cargo.

Sòmente depois de confirmado, o juiz poderá ser promovido.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

I — Objeto da Emenda

1. A presente Emenda visa a estabelecer, para os juízes de carreira, o estágio probatório de quatro anos. Para isto dá nova redação ao texto vigente (Constituição, art. 124, III) introduzindo mais êsse requisito para a vitaliciedade.

2. O ingresso na magistratura vitalícia, mediante concurso, não era previsto na Constituição de 1891. A norma foi introduzida na Constituição de 1934 (art. 104, *a*) e mantida na Carta de 1937 (artigo 103, *a*) bem como no texto constitucional vigente (art. 124, n.º III), com ligeiras modificações.

II — Juízes temporários

3. Mas a magnitude da função judiciária aconselha medida complementar da seleção de seus titulares componentes da carreira. Esta é a lição da experiência nos últimos tempos, quer na Justiça dos Estados, quer na do Distrito Federal.

4. A recondução, após período de exercício, era, aliás, uma contingência a que estavam sujeitos os juízes substitutos da extinta Justiça Federal (Lei n.º 848, de 11-10-1890, art. 18) e os antigos pretores da Justiça local do Distrito Federal (Decreto n.º 16.237, de 23-12-1923, art. 203).

A crítica que se fazia a esta forma de provimento era que ao Poder Executivo cabia o julgamento final.

5. A presente Emenda entrega, exclusivamente, ao Tribunal de Justiça, órgão máximo da magistratura de carreira, a confirmação de seus novos membros, por uma maioria qualificada, após um prazo razoável de exercício.

6. Ficam, assim, asseguradas, mesmo durante o estágio, as garantias constitucionais do magistrado, que são instituídas *contra os poderes políticos* (João Barbalho, *Comentários*, pág. 230; Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, pág. 482; Pontes de Miranda, *Comentários*, vol. II, pág. 448).

7. Castro Nunes, comentando a exceção à regra da inamovibilidade (Constituição, art. 95, II), quando ditada pelo próprio Tribunal de Justiça, emite conceitos que se aplicam ao caso em exame:

"Êsse risco (coação do Executivo ou do Legislativo) inexiste, uma vez que a medida é tomada por conveniência da própria Justiça, justificada por essa conveniência e consentida pelo mais alto Tribunal de jurisdição a que pertencer o juiz" (ob. cit., pág. 482).

8. No próprio texto constitucional, em consonância, aliás, com a tradição brasileira, há exceções à regra da vitaliciedade automática (Constituição de 1946, art. 95, § 3.º; Constituição de 1934, art. 64, parágrafo único).

Prevê, ainda, a lei fundamental a nomeação para a Justiça comum de juízes temporários, togados ou de paz (art. 124, ns. X e XI).

Na Justiça Eleitoral servem os membros dos respectivos tribunais por dois anos, podendo ser reconduzidos uma vez (arts. 114 e 118).

Os titulares que representam os empregados e os empregadores na Justiça do Trabalho são também temporários (Constituição, art. 122, § 5.º; Lei n.º 2.244, de 23-6-1954; Decreto-lei n.º 9.797, de 9-9-1946).

9. Finalmente, a restrição contida no art. 124, IV, *in fine*, de que "sòmente após dois anos de efetivo exercício na respectiva entrância poderá o juiz ser promovido" é uma forma imperfeita de estágio.

III — Natureza e finalidade do estágio probatório

10. As vantagens do estágio probatório são óbvias. Segundo a opinião de autores de nota, é êle *uma fase do processo de seleção, ao qual se incorpa e de cuja natureza participa* (C. A. Lúcio Bittencourt, *Do estágio probatório e sua efetiva utilização*, Tese, 1943, pág. 20; John M. Pfiffner, *Public Administration*, 1935, pág. 192; William E. Moscher & J. Donald Kingsley, *Public Personnel Administration*, 1941, pág. 264; Lucius Wilmerding, *Government by Merit*, 1935, página 112; W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, 1927, pág. 296; Harvey Walker, *Public Administration in the United States*, 1937, pág. 182; Henry Hubbard, *Public Personnel Review*, julho de 1940, *apud* C. A. Lúcio Bittencourt, ob. cit.).

11. De acôrdo com êstes ensinamentos, o saudoso jurista, antigo deputado e senador Lúcio Bittencourt assim definiu o estágio:

"Em verdade o estágio é, antes, uma parte *complementar* da seleção, uma *verificação* dos seus resultados e, ainda, uma *tentativa* para corrigir os *erros*, acaso cometidos na verificação das aptidões e dos conhecimentos do candidato" (ob. cit., pág. 21).

12. M. Petrozziello, na mesma ordem de idéias, afirma que *"il periodo di prova, adunque, esplica questa duplice funzione; di corretivo, eliminando, d'integrazione, confermando"* (*Il Rapporto di Pubblico Impiego*, pág. CC).

13. Na justificação do projeto do Estatuto dos Funcionários da Bélgica o estágio foi assim caracterizado:

"Le stage doit permettre d'apprécier non plus la culture générale du candidat mais ses aptitudes professionneles. Dans l'esprit des auteurs du statut des agents de l'Etat: "le stage est l'épreuve décisive qui élimine les inaptes et ne laissera entrer au service de l'Etat que des agents moralement, intelectuellement et physiquement capables. C'est au cours du stage que s'affirment les qualités morales de l'agent, son esprit du devoir, son désintéressement, son sens des responsabilités" (P. M. Gaudemet, "Statut des Agents de l'Etat en Belgique", *in Revue du Droit Public et de la Science Politique*, julho-setembro, 1949, pág. 330).

14. Analisando a função do concurso e do estágio, comenta, ainda, o mesmo Lúcio Bittencourt: "A competência e a aptidão reveladas em concurso são meramente *presuntivas*, porque os examinadores dispõem de simples *amostras* do comportamento do candidato ou do seu conhecimento em um campo específico, e, tomando-as por base, presumem o comportamento futuro do candidato ou o seu comportamento real. Nenhum exame ou *teste* pode predizer, de modo conclusivo, que um candidato irá exercer com sucesso qualquer trabalho específico. A finalidade precípua do estágio é, pois, realmente, essa, de servir de complemento ao processo de seleção, fornecendo uma prova prática, objetiva, que é o exercício das próprias funções do cargo, e facultando, assim, uma oportunidade para mensuração daqueles "fatôres intangíveis" e "qualidades pessoais", não medidas pelos *testes* (ob. cit., pág. 26).

Com êste objetivo o estágio está incorporado à legislação de pessoal (Estatuto dos Funcionários, art. 15).

15. Durante o estágio, o juiz deverá demonstrar, como ficou dito nas transcrições feitas, a par de seu verdadeiro cabedal de conhecimentos jurídicos, a capacidade de efetivo exercício e um comportamento funcional condizente com a nobre e difícil tarefa para a qual foi recrutado.

É sabido que a erudição, que o concurso torna patente, nem sempre se revela em parelha com a intuição jurídica, o senso de equilíbrio e de responsabilidade que a missão de juiz requer no mais alto grau, requisitos êstes que só o tirocínio normal, o exercício continuado da função podem evidenciar.

16. Dir-se-á que também os juízes dos tribunais superiores deveriam ficar sujeitos ao estágio. Mas a negativa se impõe. A escolha dêles pressupõe requisitos de um longo tirocínio e a manifestação prévia de órgãos altamente qualificados; as condições de exercício, em escala hierárquica superior, não se coadunam, aliás, com a posição de estagiários.

IV — Conclusão

17. São estas as razões em que se funda a Comissão para justificar a Emenda ao texto constitucional, formulada com o único propósito de tornar a magistratura vitalícia privativa daqueles que, no seio dela, mediante provas reiteradas, se revelem dignos e capazes de tão alta investidura.

Rio de Janeiro, 9 de maio de 1946. — *Carlos Medeiros Silva*, Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *A. Gonçalves de Oliveira.* — *Francisco Brochado da Rocha.* — *Hermes Lima.*

Desapropriação por Interêsse Social

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Dá nova redação ao art. 147 da Constituição

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 147 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A União poderá promover a justa distribuição da propriedade e o seu melhor aproveitamento, mediante desapropriação por interêsse social, segundo os critérios e a forma de indenização que a lei estabelecer.

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

1. O princípio da desapropriação por interêsse social foi introduzido na Constituição de 1946 por iniciativa do então Senador Ferreira de Sousa e, como figura nova do instituto, destinava-se a atender às exigências do desenvolvimento coletivo no que respeita à utilização da propriedade em benefício de maior número, tôda vez que um problema dessa natureza aparecesse e reclamasse solução. O eminente constituinte Ferreira de Sousa justificou amplamente sua proposta. Dizia êle: "Na sociedade puramente individualista, que compreende a propriedade como um direito absoluto, admite-se a propriedade dos bens que não produzem e recebem valorização do próprio Estado ou do trabalho coletivo. Evidentemente, essa propriedade improdutora, que o proprietário não explora no sentido de transformá-la numa uti-

lidade geral criando riqueza para a coletividade, é um pêso para a sociedade. O proprietário tem, em seu favor, tôda a proteção da lei e da autoridade, recebe-as como conseqüências do enriquecimento resultante do trabalho geral e da própria ação do Estado e nada lhe dá em virtude dêsse mesmo direito.

Deve ser possível em casos especiais desapropriá-la, a fim de tornar a propriedade uma utilidade, uma riqueza social, seja porque vá dividi-la entre os que pretendem cultivá-la, seja para outro fim de ordem coletiva".

2. A expressão *desapropriação por interêsse social* sempre foi entendida como instrumento de reformas visando a alterações na estrutura social, sobretudo quando esta apresenta aspectos típicos de atraso econômico, como acontece em nosso país.

Dêsse modo, o Prof. Valdemar Ferreira identificou na desapropriação por interêsse social um "meio hábil de combate ao latifúndio". O Deputado Prado Kelly, afirmando que essa figura da desapropriação é fruto da noção da propriedade como *função social*, caracterizou-a como o instrumento capaz de ensejar a reforma agrária ou quaisquer outras destinadas à justa distribuição da riqueza com igual oportunidade para todos. Pedro Calmon divisou na desapropriação por interêsse social um instrumento da justiça distributiva.

3. Trata-se, pois, de princípio de maior alcance, atribuído ao legislador ordinário para que êle realize a reforma de nossa estrutura econômica, evitando os abalos das transformações bruscas ou violentas. No fundo há nisto nítida expressão de confiança no poder da inteligência como fôrça controladora do progresso social dentro da disciplina da lei.

O sentimento relativo ao atraso da estrutura econômica do Brasil, notadamente de sua estrutura agrária, levou quantos se têm pronunciado sôbre a figura da desapropriação por interêsse social a nela verem, especialmente, um recurso oportuno para se elevarem as condições de vida e os níveis de produtividade do nosso meio rural.

Não foi por acaso que a Constituição falou em *promover a justa distribuição* da propriedade. Na Constituinte de 1946, provàvelmente de modo muito mais intenso do que em qualquer das anteriores, debateu-se muito o atraso da estrutura agrária brasileira — atraso social e técnico. O art. 147 da Constituição atual reflete a preocupação do legislador constituinte de então acêrca dêsse grave problema, cuja solução é fundamental para a reorganização da sociedade brasileira em bases mais favoráveis ao rendimento de seu trabalho social produtivo.

Elevar o nível de produtividade agrícola e colocar o homem rural em condições de vida que o transformem num produtor e num consumidor mais ativo — são passos indispensáveis a que a economia brasileira alcance o desenvolvimento de uma economia capitalista adulta. A verdade é que nem sequer ocorreu ainda em nosso país, sobretudo no setor agrário, a revolução capitalista nos seus modernos têrmos de produtividade e consumo.

4. Visa a emenda a retirar da restrição geral do § 16 do art. 141 a desapropriação por interêsse social, ou seja, a desapropriação para promover a justa distribuição da propriedade. Neste caso, é mister assegurar ao legislador duas faculdades: primeiro, a faculdade de traçar critérios compatíveis com a natureza da operação legislativa e social, que terá de incidir sôbre áreas de natureza física, densidade humana e valor venal diferentes num país de tantos contrastes como o nosso; segundo, a faculdade de lançar mão de outras modalidades de indenização que não sòmente daquela em dinheiro a ser satisfeita, em sua totalidade, de uma só vez.

Essas faculdades justificam-se porque a desapropriação por interêsse social é instrumento de reforma básica da sociedade. Assim foi acolhida no texto da Constituição e assim é entendida pelos intérpretes e comentadores. Ela é recurso de que só extraordinàriamente lançará mão o Estado, ao passo que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública é recurso ordinário da Administração para atendimento de necessidades correntes de seus serviços.

Exprimindo o caráter nacional da política de justa distribuição da propriedade, o recurso à desapropriação por interêsse social ficou exclusivamente reservado à União. Essa política possui, sem dúvida, seus aspectos regionais. Todavia, ela terá necessàriamente de coordenar-se num plano geral que à União caberá executar através das etapas e modalidades aconselhadas pela experiência.

Colocar a desapropriação por interêsse social na dependência de *indenização prévia e em dinheiro* é tornar suscetíveis de adiamento indefinido medidas de premente oportunidade.

Ocasionarão êsse adiamento as grandes somas que, em dinheiro de contado e de uma só vez, terão de ser despendidas para a desapropriação de áreas e patrimônios que podem subir a centenas de milhões de cruzeiros e mesmo a bilhões.

Ao Estado, pelo texto atual, não se concede sequer a prática usual, reconhecida aos devedores de importantes quantias, de satisfazerem seu débito dentro de um período de tempo mais ou menos longo. À iniciativa do Estado em favor de mudanças estruturais, reclamadas pelo próprio desenvolvimento capitalista de nossa economia, não se assegura nenhuma condição hábil de realização.

Pelo contrário. A exigência da indenização prévia e em dinheiro tranca a porta às possibilidades de reformas que, entretanto, não poderão deixar de vir. A questão é saber quem as trará: se a lei, se a revolução.

A flexibilidade do texto proposto comporta soluções diferentes para situações diversas, o que parece de todo aconselhável em se tratando de desapropriação que aqui poderá abranger áreas e serviços extensos e importantes, ali áreas e serviços menos extensos e menos importantes, permitindo, dêsse modo, que a forma de indenização varie — ora em dinheiro, ora em títulos da dívida pública, ora em prazos mais longos, ora em prazos mais curtos.

A Comissão espera que a sugestão oferecida, na forma da presente Emenda, coloque o problema da desapropriação por interêsse social em têrmos propícios a uma solução verdadeiramente compatível com os imperativos do desenvolvimento brasileiro.

Rio de Janeiro, 23 de junho de 1956. — *Hermes Lima,* Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *Carlos Medeiros Silva.* — *Francisco Brochado da Rocha.* — *A. Gonçalves de Oliveira.*

Reversão de Militar ao Serviço Ativo

ANTEPROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Acrescenta um parágrafo ao art. 182 da Constituição

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos têrmos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 182 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

§ 7.º *O militar da reserva ou reformado, que reverter à atividade, terá o pôsto que lhe competia no serviço ativo.*

Rio de Janeiro,

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição, art. 182, declara que as patentes, com as vantagens, regalias e prerrogativas a ela inerentes, são garantidas em tôda a sua plenitude, assim aos oficiais da *ativa e da reserva, como aos reformados.*

Segundo o mesmo dispositivo constitucional, o oficial das fôrças armadas só perderá o pôsto e a patente por sentença condenatória passada em julgado, cuja pena restritiva da liberdade seja superior a dois anos, ou fôr declarado indigno do oficialato, por decisão de tribunal militar.

Por outro lado, a legislação vigente, em muitos casos, assegura ao militar promoções ao passar para a reserva e quando reformado.

É notório que os oficiais das fôrças armadas que estão reformados ou na reserva têm, atualmente, em sua grande maioria, pôsto superior ao que possuíam no serviço ativo.

Em tal hipótese, com as patentes e postos garantidos em tôda a sua plenitude pelo dispositivo constitucional vigente, os militares, ao reverterem ao serviço ativo, nos casos expressos em lei, não poderão ter postos diversos dos que lhes estão assegurados na inatividade.

Já há precedente, examinado na Consultoria Geral da República, de oficial reformado que, ao passar para a reserva, fôra promovido por serviço de guerra e de combate ao comunismo e obteve decisão judicial favorável à sua pretensão de reverter ao serviço ativo. Dis-

cutia-se, no processo, qual o pôsto em que se deveria operar a reversão, se no antigo ou no novo, êste assegurado pelo art. 182, citado.

O assunto cresce de importância quando se trata da convocação dos inativos, em caso de guerra. Em tal caso, quais os postos que deverão ocupar os oficiais da reserva ou reformados chamados ao serviço da Pátria?

A Emenda ora proposta visa a disciplinar a matéria, declarando que o oficial da reserva ou reformado, que, nos casos previstos em lei, fôr convocado ou reverter à atividade, terá o pôsto que possuía no serviço ativo.

Então, tôdas as promoções obtidas na passagem para a inatividade ficarão sem efeito: o oficial, ao voltar ao serviço ativo, não poderá ter pôsto, nem situação superior ao companheiro de armas que permanecera na atividade.

Será desestímulo aos oficiais da ativa se tal não ocorrer.

A Emenda visa, assim, a afastar óbice constitucional à justa solução do problema.

Rio de Janeiro, 6 de junho de 1956. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Relator. — *F. C. de San Tiago Dantas.* — *Carlos Medeiros Silva.* — *Francisco Brochado da Rocha.* — *Hermes Lima.*