

# CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO NACIONAL

Poder Legislativo — sistema bicameral

Congresso Nacional — convocação extraordinária

*Sara Ramos de Figueirêdo*

*Pesquisadora do Serviço  
de Informação Legislativa*

A tese essencial do nosso trabalho de hoje prende-se mais ao estudo da Convocação Extraordinária do Congresso Nacional.

Matéria, sem dúvida, estéril no tocante ao campo do pesquisador, julgamos oportuno lembrar que, no sistema constitucional dos povos livres, todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. Esse preceito fundamental tem sido a base do nosso sistema republicano e está consagrado no artigo primeiro da Constituição de 1946.

O Governo representativo é a forma convencional ideal para que o povo, sem alienar o poder originário, delegue a representantes seus o exercício, as atribuições ou faculdades atinentes à elaboração das leis.

## SISTEMAS DE COMPOSIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Na formação desse poder, o Legislativo, tem-se discutido, e ainda há, nos dias de hoje, quem discuta, as vantagens e desvantagens do sistema *unicameral* ou *bicameral*. Alguns pensam que a divisão do Legislativo em duas Casas representa uma superfetação, uma demasia inútil, senão prejudicial, no sistema representativo (Rodrigo Otávio, *Direito Público*, pág. 98). Adiantam, então, que, não tendo cada uma das Casas do Parlamento ou Congresso funções específicas, o sistema *unicameral* se impõe. A questão,

entre nós, foi objeto de calorosos debates no Congresso Nacional Constituinte de 1891. O vol. 1.º, pág. 355, dos Anais desse Congresso mostra os argumentos notáveis de Bernardino de Campos, defendendo, com ardor, o sistema bicameral. "Não é possível retirar-se aos Estados, como entidades *autônomas*, uma representação dentro do regime federativo; não é possível proceder de modo que os Estados não possam fazer valer seus direitos e, se eles constituem uma entidade, enfeixando iguais direitos, igual soma de competências e jurisdições, se todos, embora por uma abstração, são entidades iguais, é necessário que façam valer a igualdade e

seus direitos no seio do governo, da representação das corporações que fazem a lei que os governa." Mais ainda, dizia o ilustre Constituinte:

"No direito constitucional brasileiro a dualidade legislativa não é uma filigrana, nem tampouco um artifício puramente empírico. É uma resultante do princípio de que a Câmara dos Deputados representa a nação, o povo, e o Senado representa os Estados. A soberania da União e a autonomia dos Estados impõem representações coletivas próprias."

Além do exemplo da Constituição modelar dos Estados Unidos da América, os defensores do sistema bicameral encontram arrimo forte na prática tradicional da Inglaterra. Ali, onde o poder legislativo se compõe dessa dualidade, em que um dos ramos representa o elemento popular instável, e o outro o elemento tradicional e conservador.

Não é menos exato que juristas notáveis combateram vigorosamente o sistema bicameral. Recordemos, por exemplo, as palavras do insigne constitucionalista João Barbalho, quando, sob o título "Uma ou duas Câmaras Legislativas?", justificava, como membro da comissão encarregada de elaborar o projeto de constituição do Estado de Pernambuco, o seu apoio ao sistema unicameral:

"A divisão em dois ramos do órgão legislativo é um artifício puramente empírico, sem fundamento e sem virtude. Em sua origem explicava-se como representação de elementos dissimiles. Na alta câmara repimpava-se a aristocracia, re-festelava-se o poder senhorial; na baixa, tomava assento essa outra parte da nação, sem privilégios, sem grandezas, o povo por seus representantes."

O notável constitucionalista brasileiro referia-se à prática tradicional da Inglaterra, para concluir com ênfase: "Hoje não há (e em rigor entre nós já não existia) esse discrimen divisório das duas câmaras, característico da representação especial de cada uma delas. A igualdade de direitos, a supressão do privilégio, a extinção da fidalguia operaram esse resultado. Não precisamos de câmaras distintas, porque não há interesses distintos e antagônicos a fazer nelas separadamente se representarem" (Barbalho — *Constituição Federal Brasileira* — *Comentários*, pág. 54, edição de 1902).

Carlos Maximiliano é defensor intransigente das duas câmaras. Diz ele:

"As grandes assembléias, às vezes mais do que os indivíduos isolados, são sujeitas ao contágio do entusiasmo e do ódio, ao domínio de fortes paixões; deixam-se arrastar pelo espírito de classe, tornam-se irritadiças, impacientes, precipitadas, impetuosas. Grandes condutores de homens avassalam a corporação, pelo seu talento, atilamento, eloquência ou audácia. Precipitam-se as votações, reduzem-se os debates, multiplicam-se as questões fechadas, passam os projetos quase sem emendas, pejos de incongruências, cheios de defeitos: raros ousam combater a medida bafejada pelo aplauso geral, e esses poucos ousados são ouvidos com enfado e esmagados com estrondo. Espezinha-se o Regimento Interno, desprezam-se as conveniências públicas, viola-se a Constituição. Chega-se ao delírio da onipotência, à tirania das multidões, à crueldade em requinte, como sucedeu na Convenção Francesa. Havendo duas Câmaras, é possível que as paixões se não estendam de uma para outra; no próprio caso de serem generalizadas, a demora na votação de cada lei, que o sistema ocasiona, dará tempo a que serenem um pouco e cedam o passo à reflexão e ao respeito às opiniões alheias." (*Comentários à Constituição Brasileira* de 1891, págs. 262 e 263, n.º 237).

A verdade é que o sistema de duas câmaras, compondo o Poder Legislativo, é adotado por quase todas as nações cultas do mundo e defendido pelos constitucionalistas modernos.

Entre nós, ao tempo do Império, já se adotava o sistema bicameral:

"A Assembléia-Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores ou Senado." (Art. 14 da Constituição Política do Império.)

A Constituição de 1891 consagrou o mesmo sistema:

"O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: Câmara dos Deputados e Senado." (§ 1.º do art. 16.)

A Constituição de 1934, pôsto que em termos menos prestigiosos ao Senado, não fugiu à regra:

"Art. 22 — O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração (o grifo é nosso) do Senado Federal."

A Constituição de 1937, que nunca chegou a executar-se no tocante ao Poder Legislativo, extinguiu o Senado, mas não fugiu ao critério das duas câmaras:

“O Parlamento Nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal” (§ 1.º do art. 38).

A Constituição de 1946 voltou à *bicameralidade*, em toda a feição clássica americana de 1891. (Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição de 1946*, pág. 224, n.º 2.)

“O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.” É o que dispõe o art. 37 da Constituição vigente da República.

Consagrado o sistema bicameral, devemos, entretanto, reconhecer que, se ambas as Casas têm igual competência na feitura das leis, em cujo processo uma funciona como revisora da outra, há matérias específicas e excepcionais, que escapam à regra da cooperação recíproca e passam a constituir campo *privativo da competência de cada uma delas*.

É assim que compete *privativamente* à Câmara dos Deputados:

“a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República”;

“a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa” (art. 59, I e II).

Por sua vez, o Senado Federal tem competência *privativa* para:

“julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele”;

“processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade” (art. 62, I e II).

É ainda da competência exclusiva do Senado Federal, por exemplo:

“aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procura-

dor-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos Chefes de missão diplomática de caráter permanente”;

“autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 63, I e II).

Incumbe ainda ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 64).

## REUNIÃO DO CONGRESSO NACIONAL E CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

A constitucionalista Rosah Russomano de Mendonça Lima, Professora de Direito Constitucional de Pelotas, da Universidade do Rio Grande do Sul, apoiada em autores franceses, como George Burdeau, Laferrière e outros, assinala que os processos de reunião das câmaras legislativas para o exercício de suas funções têm variado no tempo e no espaço, em razão das tendências políticas que influenciam na estrutura de cada povo. Ora prevalece o pensamento de prestigiar o Poder Executivo, ora o de assegurar ao Legislativo plena liberdade e independência, na função político-social que lhe é própria. É assim que a Professora, chamando de *princípios democráticos* a esse estado de espírito da civilização política de cada povo, coordena-os em dois sistemas, o da *Permanência das Assembléias* e o *Sistema das Sessões*.

O primeiro, inspirado no pensamento de dar ao Poder Legislativo o máximo de influência na vida social e de assegurar-lhe autoridade e independência em face do Poder Executivo. E o segundo, apoiado na inconveniência da estafa resultante dos trabalhos *permanentes* dos legisladores e de outros fatores prejudiciais ao próprio interesse público, entende mais interessante o critério da *fixação das sessões legislativas*. Esse critério, por sua vez, varia em função do elemento de onde emana o poder fixador — o Poder Executivo ou a Constituição. No primeiro caso, reduz-se o Legislativo a mero instrumento do Executivo, recordando os tempos em que os reis só convocavam os representantes do povo em circunstâncias excepcionais, principalmente nas aberturas do Tesouro. No segundo, ou seja, quando as sessões do Legislativo são fixadas na própria Constituição, encontramos, sem dúvida, a prevalência dos

princípios democráticos, resguardando a independência da câmara popular (Rosah Russomano Mendonça Lima, *O Poder Legislativo na República*, págs. 122 a 125. Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, vol. II pág. 18).

O *Sistema das Sessões* foi, em princípio, adotado pela Constituição de 1891, o mesmo ocorrendo no Império.

Ambas as Constituições continham fixadas as datas das sessões e o tempo de funcionamento das Casas Legislativas.

Rosah Russomano comenta, nesse ponto, a maleabilidade da Constituição de 1891, permitindo, em detrimento do prestígio do Legislativo, que a *lei ordinária* alterasse o dia prefixado na Carta Magna para reunião do Congresso Nacional (Ob. cit. pág. 126).

O sistema ainda se descaracterizava por outros motivos, dentre eles o de se permitir o *adiamento* e a *prorrogação* das sessões pelo próprio Congresso Nacional.

Parece-nos bem acertada, *data venia*, a opinião do insigne jurista João de Oliveira Filho, emitida no trabalho divulgado no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 11, pág. 199, quando afirma que "não há nenhum princípio que obrigue recesso do Congresso. Têm as Constituições, entretanto, marcado datas certas para suas reuniões e para os respectivos encerramentos, formando esse período de funcionamento a sessão *legislativa ordinária*. Evitou-se, assim, o arbítrio do Poder Executivo, se porventura ficasse ao seu critério convocar ou não a reunião do Congresso".

Entre nós, a data de reunião do Congresso Nacional, pela Constituição Política do Império, foi fixada em 3 de maio de cada ano. E o Imperador a justificou na sessão solene de abertura, a 3 de maio de 1823, quando, pela primeira vez, se instalou no Brasil uma Assembléa Constituinte e Legislativa. Disse D. Pedro I que "esse era o dia maior que o Brasil tem tido, dia em que ele, pela primeira vez, começa a mostrar ao mundo que é império e império livre". Essa data foi respeitada em todas as Constituições brasileiras até a de 1946, quando foi mudada para 15 de março, sem nenhuma razão histórica que autorizasse a substituição. Já agora, pela Emenda Constitucional n.º 9, de 1964, a data de reunião do Congresso Nacional é de 1.º de março de cada ano.

As reuniões do Congresso Nacional são *ordinárias* ou *extraordinárias*.

As *ordinárias* têm as datas de instalação e o tempo de funcionamento determinados na Constituição. As *extraordinárias* podem

ser convocadas pelo Presidente da República ou por iniciativa do terço de cada uma das Câmaras (art. 39, parágrafo único, da Constituição de 1946).

Tem-se discutido se pode haver convocação extraordinária de qualquer das Câmaras, isoladamente. Não autoriza a Constituição a convocação isolada. O art. 39, citado, é expresso ao declarar, em seu parágrafo único, que a convocação é do *Congresso Nacional*. Isso vale dizer que se impede a convocação de uma das Casas sem o comparecimento da outra. Os mestres adiantam-se em considerar que seria absurdo a convocação de uma Câmara sózinha (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, arts. 15 a 97, pág. 228). *Data venia*, não houvesse a referência expressa ao *Congresso Nacional*, quando, no art. 39, a Constituição se refere à convocação extraordinária, nada aconselharia que se impedisse a convocação de uma Câmara sózinha, pois é certo que, além das atribuições comuns das duas Câmaras, tem, cada uma delas, funções específicas, exclusivas, ou *privativas*, como já dissemos. Se as circunstâncias políticas graves, em determinado momento histórico, exigem, por exemplo, a nomeação de um chefe de missão diplomática, por que convocar a Câmara dos Deputados, quando é certo que esta Casa nenhuma ingerência poderia ter na espécie? A matéria foi, aliás, abordada no Senado Federal, como veremos na reprodução dos dados históricos que se seguem.

É certo que a convocação extraordinária somente se dá quando o Congresso está em recesso. Se o Congresso está reunido, absurdo, sob todos os aspectos, seria convocar-se a quem está presente. Teríamos, no caso, uma evidente *prorrogação* dos trabalhos, o que não é autorizado pela Constituição de 1946 (João Oliveira Filho, trabalho citado, no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, pág. 199).

## ALGUNS ELEMENTOS HISTÓRICOS SÔBRE AS CONVOCAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

### 1.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO NACIONAL (1.ª Legislatura)

Baseados na Constituição vigente, Deputados apresentam à Câmara dos Deputados, em novembro de 1946, a seguinte proposição:

"Considerando a gravidade do momento que atravessa o País, sob o ponto de vista político-administrativo;

“Considerando a necessidade de colaboração do Poder Legislativo nas medidas inadiáveis para a restauração da ordem econômica e financeira;

“Considerando o grande número de projetos, ora em estudo nas várias Comissões desta Casa;

“Considerando que o Poder Legislativo é da própria essência da democracia, ainda em vias de consolidação no País; “Considerando que as eleições de janeiro devem correr num ambiente de tôdas as garantias de liberdade e sob a vigilância de todos os Poderes;

“Nós, de acôrdo com o parágrafo único do art. 39 da Constituição, convocamos extraordinariamente o Poder Legislativo para funcionar de 16 de dezembro do corrente ano a 31 de janeiro de 1947.”

Apresentada esta proposição, encabeçada pelo Deputado Lino Machado e apoiada por dezenas de outros membros da Câmara, surgem interpretações diversas em tôrno dela. Seria mesmo uma convocação extraordinária ou não passaria de uma prorrogação da sessão legislativa? Sendo prorrogação, esta seria admitida pela Constituição de 1946? Admitida a convocação ela seria automática, ou o Congresso, estando em funcionamento, poderia tomar conhecimento da matéria para a qual foi convocado? Grandes juristas empenharam-se na polêmica, como bem relatam os Anais do Senado — Nov. de 1946.

Inicialmente vamos-nos reportar à tese de prorrogação, e se esta era admitida pela Constituição em vigor.

O Senador Ivo d'Aquino argumenta que “a simples leitura da proposição revela, imediatamente, que não se trata de convocação extraordinária, senão de disfarçada prorrogação de sessão”. E que a prorrogação não é admitida pela Constituição de 1946. “Poderia parecer, à primeira vista, desde que a Constituição silenciou a respeito e a proposição fala em convocação extraordinária, que dessa forma não se elidiu a violação do texto constitucional. Mas a Constituição não é resguardada apenas na sua letra. Deve ser defendida no seu espírito e na sua substância. Em outros casos, o seu silêncio vale tanto como a sua letra expressa. E, no caso presente, o silêncio do texto não pode deixar de ser interpretado de acôrdo com o elemento histórico que o inspirou.”

O Senador Atílio Vivacqua, em apoio à interpretação sustentada pelo Senador Ivo d'Aquino, afirma que o Presidente da Grande Comissão Constitucional, Sr. Nereu Ramos, “ao submeter à votação o dispositivo

do anteprojeto, sôbre o assunto, esclareceu que ficava excluída, desde logo, a possibilidade do adiamento ou prorrogação do Congresso Nacional. É este o sistema da nova Constituição”. Lembra, ainda, o Senador Vivacqua que as Constituições de 1891, 1934 e 1937 incluíram a prorrogação, “ao passo que a atual silencia. Aí cabe a interpretação sistemática. Essas Constituições fixavam prazo obrigatório para terminação da sessão legislativa; mas, ao mesmo tempo, autorizavam o adiamento e a prorrogação das sessões”.

“A Constituição de 1891, que teve por base as da América do Norte, da Suíça e da Argentina, entretanto, desviou-se delas no ponto referente à prorrogação das sessões, reservando ao Congresso a faculdade do adiamento e da prorrogação e dando ao Presidente da República a atribuição privativa da convocação extraordinária.”

Defende tese oposta o Senador João Villasboas. Para êle a espécie não é de prorrogação; mas, se o fôsse, entende que “tal medida não foi vetada pela Carta Constitucional. É uma das faculdades que tem o Parlamento Nacional, quando, ao expirar o prazo marcado na Constituição para o seu funcionamento, ainda se fizer necessária a permanência da sessão, para que ultime trabalhos já iniciados e cuja suspensão seria prejudicial ao interêsse do País”. A Constituição de 1946 “silencia quanto à prorrogação e ao adiamento, mas não retira essa faculdade do Congresso Nacional. O fato de não constar do texto a atribuição de prorrogar e adiar, não quer dizer que ela não caia na competência do Congresso Nacional”. Afirma, a seguir, que “competência para a prorrogação ou o adiamento era do Congresso, em forma legislativa”.

Falaremos, agora, sôbre a proposição considerada como convocação extraordinária. Interpretação do parágrafo único do art. 39.

O Senador Ivo d'Aquino afirma que

“temos que considerar duas figuras em matéria de convocação extraordinária. A primeira, é que o Congresso Nacional não esteja no seu recesso. Havendo necessidade de convocação, diz expressamente o texto citado que ela será feita por iniciativa de um terço de qualquer das Câmaras. Admitido, como se processará, constitucionalmente, o funcionamento do Congresso, desta forma convocado?”

“Admitamos a hipótese de que, estando o Congresso Nacional no seu recesso, um terço da Câmara ou do Senado faça a convocação. Será perfeitamente normal

a reunião do Congresso Nacional para tomar conhecimento da matéria, para a qual foi convocado.

"Pergunta-se, agora, fica o Congresso, pelas suas duas Câmaras, adstrito a funcionar, se entender que a matéria de sua convocação não é relevante, nem de molde a ser chamado perante a Nação? Evidentemente, não se poderá negar ao Congresso Nacional — o Congresso Nacional são as suas duas Câmaras — a apreciação da convocação a que obedeceu.

"Se não fôra assim, Sr. Presidente, chegaríamos ao absurdo de um tçoço — já não digo do Congresso, mas de uma das Câmaras — fazer prevalecer sua opinião sobre a deliberação inteira dos membros de todo o Congresso Nacional.

"Portanto, constitucionalmente, se o Congresso, dessa forma convocado, entender que a matéria não é relevante, poderá perfeitamente deliberar a não-continuação de seus trabalhos.

"Veamos, agora, a segunda hipótese, isto é, a que se verifica neste momento. O Congresso Nacional está reunido ordinariamente. Apresenta-se a uma das Câmaras uma proposição de convocação extraordinária. Um tçoço, ou mais, dos seus membros faz a convocação. Pergunto eu, Sr. Presidente: está a Câmara dos Deputados ou o Senado da República, qualquer dêles, inibido de tomar conhecimento e deliberar, por sua maioria, a respeito dessa convocação? Penso que não; continuaria o mesmo absurdo de um tçoço dos membros de qualquer das Câmaras fazer, *a priori*, prevalecer sua vontade contra a de todo o Congresso Nacional.

"Aliás, o art. 42 da Constituição da República é expresso: "Em cada uma das Câmaras, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos seus membros."

"Assim, ainda que se admita formalmente o direito dessa convocação, não pode o Congresso Nacional ficar adstrito a essa deliberação *a priori*, sem serem cumpridos os trâmites regionais das duas Casas, para deliberação a respeito do assunto.

"Aliás, bem explícito é o parágrafo único do art. 39 da Constituição, que fala em *iniciativa* e não em *deliberação* de um tçoço de uma das Câmaras. Não se pode, sem erro palmar de hermenêutica, confundir os dois significados."

Afirma, ainda, o Senador Ivo d'Aquino que os argumentos da proposição de convocação extraordinária do Congresso "uns são apenas argumentos de ordem abstrata que nada concretizam e que, a prevalecerem, o Congresso Nacional teria de estar permanentemente em funcionamento". Sobre a pendência de projetos de lei que ficariam suspostos com o fechamento do Congresso, afirma que, "em todos os tempos, em todos os regimes, houve pendência de projetos que passam de uma sessão para outra. Esta, aliás, é a função ordinária dos Congressos, é a atividade elementar, e não se pode compreender, absolutamente, que o Congresso Nacional seja convocado para exercer, extraordinariamente, funções que lhe são normais".

A respeito da vigilância pretendida durante as eleições que se vão realizar, o Senador Ivo d'Aquino declara que ela compete ao Poder Judiciário — a Justiça Eleitoral. "A ela é que cumpre vigiar, resguardar, acompanhar, prover e restaurar todos os trâmites das eleições." "Não pode o Poder Legislativo arrogar-se de atribuições que não possui. Não pode, sob nenhum pretexto, absorver competência que pertença a outro Poder."

O Senador João Villasboas, ainda nesse ponto, diverge fundamentalmente do Senador Ivo d'Aquino. Segundo ele "a convocação não está sujeita à apreciação do Congresso Nacional". Afirma, a seguir, que o Senador Ivo d'Aquino apegou-se, entretanto, à expressão "iniciativa" que, porém, outro foi o pensamento dos constituintes brasileiros de 1946, e diverso daquele que S. Ex.<sup>a</sup> interpreta. A êsse respeito lê o voto do nobre Deputado Soares, que abaixo transcrevemos:

"No trabalho primitivo da Subcomissão Legislativa, de autoria do nosso colega, hoje Ministro da Justiça, Deputado Benedito Costa Neto, trabalho que obteve a assinatura do Presidente da Subcomissão, Sr. Deputado Gustavo Capanema, a convocação do Parlamento far-se-ia por deliberação conjunta da Câmara e do Senado, pela maioria das duas Casas.

No substitutivo que apresentei, êsse *quorum* era reduzido à terça parte, a um tçoço da Câmara e a um tçoço do Senado. Surgiram as emendas de Plenário e, nas duas oportunidades em que a Grande Comissão e o Subcomitê do Poder Legislativo trataram do assunto, jamais surgiu, pela palavra de qualquer dos seus membros, a dúvida sobre a automaticidade da convocação por êsse ou aquêle *quorum*, por uma ou pelas

duas Casas do Parlamento. A convocação foi considerada como um direito daquele número de representantes do povo. Um terço, a metade, a maioria, uma Câmara isolada, ou as duas; e nem poderia deixar de ser assim, porque se a convocação dependesse de uma deliberação da Casa, isto é, da Câmara e do Senado, ela desatenderia precisamente ao único objetivo, ou seja, a convocação do Poder Legislativo, quando este não estivesse funcionando. Este dispositivo, portanto, é um direito assegurado a determinado número — sempre minoria —, como no caso do dispositivo referente ao parágrafo único do art. 39 da Constituição, para que pudesse, contra a vontade da própria maioria, fazer reunir o Poder Legislativo. Nunca se levantou dúvida e sempre se considerou automática essa convocação.

Devo dizer, ainda, que, quando foram discutidas as emendas referentes à convocação por determinado *quorum* e por uma Casa apenas, se declarou que a outra só poderia furtar-se a essa convocação se, depois de reunido o Congresso, este resolvesse sobre o fechamento, em deliberação tomada, então, com a tramitação normal, pelas duas Casas. Se assim é, não posso compreender como se discuta um texto que de si mesmo é claro e com antecedente histórico e autêntico tão próximo, porque é dado por todos que participaram das discussões.

Mais ainda: quando, em nome da Comissão, sustentei da tribuna a emenda, afinal vitoriosa por deliberação do Plenário da Constituinte, nenhuma dúvida dos opositores dessa emenda foi levantada quanto a ser ou não automática a convocação. O que se debateu, portanto, foram apenas duas questões, deixando-se de lado, como pacífica, como certa, a convocação automática com o *quorum* que fôsse estabelecido. As duas questões examinadas se referiam à convocação conjunta e ao *quorum* para uma convocação, jamais quanto a ser automática a convocação.

Dir-se-á: teremos, então, uma minoria igual à maioria? Ou um terço impondo a sua vontade a dois terços? Não, Sr. Presidente! Não, segundo o texto constitucional; mas, quando fôsse, haveria ainda razão para que esse dispositivo pudesse ser salutar e de interesse público. Com a mesma lealdade com que estou sustentando que a convocação é automática por deliberação de um terço de uma das Casas do Parlamento, devo também de-

clarar que a vontade da maioria poderia exprimir-se depois da convocação, numa deliberação em contrário. A convocação, porém, teria que se fazer de maneira compulsória. Dirá V. Ex<sup>a</sup>, Sr. Presidente: que adiantaria a convocação se pudesse a maioria determinar, depois, o contrário? Muito adiantaria, ainda assim, porque a Nação ficaria conhecendo as razões que militaram a favor da convocação e o procedimento da maioria que não desejava permitir aos representantes do povo desenvolver, perante ela, os temas ou tomar as deliberações constantes dos fins da convocação."

A seguir, o Senador Villasboas lembra que em 1937, já

"beirando os dias em que o Congresso Nacional teria que ser fechado pelo golpe de 10 de novembro, a 4 de outubro, se não me engano, foi convocado o Parlamento Nacional a pedido de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, e o seu Presidente não submeteu à apreciação da Casa o pedido de convocação. Houve, mesmo, interferência do então Ministro da Justiça no sentido de que, em vez de convocação, se fizesse simples prorrogação. A prorrogação, porém, estava sujeita à deliberação da maioria e era contra o pensamento dessa maioria, de se fechar o Congresso naquele momento, que se levantava a voz da minoria.

É da Constituição, e não há de ser neste momento, quando temos de zelar pelas garantias nela estatuídas, que nos havemos de levantar para ferir justamente aqueles pontos que mais as asseguram aos indivíduos e às minorias.

"Um dos dispositivos que a Lei Magna, na sua manifestação mais ampla de liberdade democrática, consagra às minorias é precisamente aquele que manda respeitar a sua vontade, não as deixando subordinadas aos golpes de força das maiorias."

Afirma ainda o Sen. Villasboas que "esteja o Congresso reunido ou em férias, feita a convocação por um terço de qualquer das duas Casas, ela é automaticamente efetivada e o Parlamento se reúne". A palavra "iniciativa"

"já vinha da Constituição de 1937. Na aplicação dessa Constituição, vimos que, em 1937, a convocação foi feita com o Congresso funcionando e não foi subordinada à votação da maioria. A convocação processou-se automaticamente".

"Quero patentear, enfim, que julgo perfeitamente constitucional o ato da minoria da Câmara dos Deputados, convocando sessão extraordinária do Congresso. Penso que esse ato, por si só, determina a reunião do Congresso Nacional no dia por ele marcado, independente de qualquer votação, discussão ou exame desta ou daquela Casa. Do contrário nós teríamos — aí sim — violado a Constituição, impondo o pensamento da maioria contra o direito que a Constituição assegura à minoria parlamentar."

- O Senador Flávio Guimarães declara que "iniciativa quer dizer o momento em que se começa determinado fato intelectual, em que se iniciam certas idéias que se oferecem ao Plenário. A iniciativa é o começo de determinado fato".

"Se o Congresso Nacional tem a iniciativa da convocação extraordinária — já partindo desse erro de uma coletividade convocar-se a si própria —, não se pode julgar que esse ato seja mecânico, nem automático, porque a Democracia só se apóia no direito da maioria. É a maioria eleitoral que conduz à vitória; é a maioria do Parlamento que aprova os projetos de lei; é a maioria das pequenas sociedades que determina os fins visados, nos seus estatutos. Não pode existir exceção diante do regime federativo: dar à minoria faculdade de convocar reunião, dar à minoria, em qualquer matéria da vida democrática brasileira, o direito de impor-se à maioria."

Finaliza o Senador Flávio Guimarães, afirmando:

"Feita a convocação, ela deve ser submetida, oportunamente, ao voto da Câmara dos Deputados; se aprovada, cumpre ser remetida ao Senado, a fim de opinar conjuntamente e dar complemento jurídico ao ato. A iniciativa não é a finalidade do ato. É o princípio. Por essa razão, entendo que o ato é mera iniciativa, sem corporificação constitucional. É o começo de um ato, que não chegou ao seu termo, e não podíamos, desta tribuna, deixar passar em silêncio ao menos a sua interpretação dentro dos quadros da vida constitucional e política do Brasil.

Entre nós, toda vez que houve convocações ou prorrogações, tiveram o assentimento da maioria da Câmara dos Deputados e do Senado. Deixar passar a questão em silêncio, e o Senado apenas concordar — por um sofisma jurídico,

que busca no texto constitucional automatismo ou mecanismo curioso que a Constituição não deu —, em que o caso seja considerado definitivamente julgado, como se estivessemos obrigados a dar nossa aquiescência tranqüila, a sugestão ainda não desfeita é simples interpretação, sem consistência e sem sabedoria constitucional."

O Congresso Nacional é, automaticamente, convocado pelo terço dos membros da Câmara dos Deputados e tem sua 1ª sessão extraordinária da 1ª Legislatura instalada no dia 16 de dezembro de 1946.

## 2.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA (1.ª Legislatura)

A Convocação Extraordinária do Congresso Nacional é, novamente, solicitada por um terço dos membros da Câmara dos Deputados, liderados pelo Deputado Lino Machado. Justificavam a medida pela forma seguinte:

"Considerando a situação de intranqüilidade que atravessa o País, sob o ponto de vista político-administrativo;

Considerando a agitação reinante em vários Estados da Federação, onde ainda não se ultimaram os processos de retorno à democracia;

Considerando a grave situação econômico-financeira do momento;

Considerando a necessidade da colaboração do Poder Legislativo, para a consolidação perfeita do regime previsto na Carta de 18 de setembro;

Considerando, ainda, que o Poder Legislativo é peça precípua dos regimes democráticos;

Considerando, por fim, a urgência das leis complementares à Constituição ora em estudos, por uma comissão especial de Senadores e Deputados;

Nós, de acôrdo com o parágrafo único do art. 39 da Constituição, convocamos extraordinariamente o Poder Legislativo para funcionar de 16 de dezembro a 16 de fevereiro de 1948."

No dia 16 de dezembro de 1947, o Presidente do Congresso Nacional declara instalada a segunda sessão extraordinária da



1ª legislatura, nos termos da convocação dos Srs. Deputados, feita pela forma legal.

O Deputado Café Filho levanta questão de ordem. Depois de ler os considerandos da convocação extraordinária, afirma S. Ex<sup>ª</sup>:

“Sr. Presidente, certa vez, nesta Câmara, tive oportunidade de dizer que a convocação do Congresso fôra feita para fim determinado, isto é, para apressar e votar as leis complementares em elaboração numa Comissão de Senadores e Deputados.

O ilustre Presidente da Câmara dos Deputados, referindo-se à minha observação, declarou que o ângulo de convocação não estava precisamente nos termos em que eu o colocara.

Sabe V. Ex<sup>ª</sup>, Sr. Presidente, que a Constituição brasileira fixa um prazo para a tarefa legislativa. A convocação extraordinária só poderá ser feita por um motivo, como o nome está indicando, extraordinário.

E se quiséssemos recorrer à legislação de outros países, para demonstrar que a convocação do Congresso só se dá para fim determinado, para uma tarefa extraordinária — não a tarefa ordinária —, não a tarefa normal, não o trabalho para o qual a Constituição fixou o prazo... porque, no caso, seria uma prorrogação — como diz o eminente colega Sr. Tristão Cunha —, verificaríamos que, na espécie, não se trata de continuidade dos trabalhos.

A convocação extraordinária tem um fim, e este fim deve estar previsto no ato que a determina.

E assim o entenderam os nobres deputados convocantes, porque, depois de várias considerações de ordem política, precisam o motivo da convocação: para que o Congresso funcionasse como vigilante das liberdades democráticas, mais precipuamente para elaboração do que não podemos realizar no período da nossa atividade legislativa, compreendido de 15 de março a 15 de dezembro.

Como dizia há pouco em reforço de minha argumentação, poderia invocar a Constituição mexicana, na qual a convocação é regulada pelo art. 79, n.º VI, assim redigido:

“A convocatória especificará a finalidade ou as finalidades das sessões extraordinárias.”

E a Constituição uruguaia, no art. 94, também regula a convocação do Congresso, pela seguinte maneira:

“Só por motivos graves e urgentes a Assembléia-Geral ou cada uma das Câmaras, assim como o Poder Legislativo, poderá fazer cessar o recesso, e com o objetivo único de tratar dos assuntos que houverem motivado a convocação.”

Tem assim V. Ex<sup>ª</sup>, Sr. Presidente, o texto de dois códigos de países americanos.

Mas não basta. Conhece V. Ex<sup>ª</sup> o prestígio de um comentador da Constituição de 1946, o ilustre jurista Pontes de Miranda. Comentando o art. 39, parágrafo único, da Constituição, depois de fazer várias considerações sobre os textos das Constituições anteriores, diz:

“Nas sessões ordinárias, inclusive prorrogações, são tratados os assuntos da competência da Câmara dos Deputados.

Nas sessões extraordinárias, só aquêles para que foi convocada. Mas, estando em trabalhos a Câmara dos Deputados, e surgindo matéria que suscitaria a prorrogação ou que mereça ser logo resolvida, o terço de uma das Câmaras ou o Presidente da República pode decidir que se alargue até ela a sessão — é, em verdade, outra convocação. No Brasil, quando é a sessão extraordinária e estranho projeto apresentado, tem-se adotado que a Mesa o recebe, porém não o põe em ordem do dia.”

Com estas considerações, Sr. Presidente, eu, que não encontrei, no Regimento Comum que regula o funcionamento do Congresso em sessão conjunta, qualquer dispositivo que me orientasse, desejo submeter a V. Ex<sup>ª</sup>, Presidente das duas Casas, Presidente do Congresso, e, por conseguinte, autoridade competente — salvo se V. Ex<sup>ª</sup> preferir devolver ao Plenário —, a interpretação do texto constitucional, e do texto da própria convocação, porque não me parece que possamos entrar num período de convocação extraordinária para continuar aquilo que vínhamos fazendo. O ato de convocação determina apenas uma tarefa legislativa, que é, justamente, a elaboração de leis complementares.

.....”

Esta questão de ordem foi contraditada pelo Deputado Barreto Pinto. Afirma S. Ex<sup>a</sup> que

"uma vez instalado o Congresso, reunidos a Câmara e o Senado, mesmo quando não houvesse, como não houve, expressa determinação do motivo que autorizava essa convocação, a própria Câmara e o Senado, soberanos, poderiam seguir outra rota neste sentido".

A seguir comenta os motivos da convocação extraordinária declarando:

"Num de seus considerandos, depois de falar na situação econômica e financeira do momento, expressamente estabelece que o Poder Legislativo é peça precípua dos regimes democráticos.

"Quer dizer, os convocadores, dos quais sou o segundo, figurando como o primeiro signatário o nobre Dep. Lino Machado, determinam, de maneira inequívoca, que reunimos extraordinariamente o Congresso para a continuação dos trabalhos de que já vínhamos tratando e mais o exame daqueles outros que surgissem. Também aproveitaremos a oportunidade desta convocação para cuidar das leis complementares que não puderam ser ultimadas na legislatura ordinária."

Dessa verdade não há fugir. Poder-se-ia invocar que não se acham em vigor urgências porventura anteriormente concedidas. De fato: as urgências vigoram para a sessão legislativa ordinária, e não para a extraordinária. Não existem, todavia, restrições, ou dispositivo, que obriguem a Câmara ou o Senado a conceder esta ou aquela urgência, nem a negar urgências a projetos que já vinham obedecendo a esse regime."

Finalizando, afirma o Sr. Barreto Pinto:

"Embora a contragosto, entendo que a questão suscitada pelo Sr. Deputado Café Filho, ainda que hábil, é inteiramente destituída de fundamento, para não dizer improcedente."

Dada a relevância da matéria, transcreveremos, na íntegra, a decisão do Presidente do Congresso Nacional, Sr. Mello Vianna:

"O eminente Deputado Café Filho, cuja eloquência me habituei a admirar, desde os tempos saudosos da Assembléia Constituinte, suscita questão de ordem, para que a Presidência se pronuncie sobre as finalidades da reunião extraordinária do Parlamento Nacional.

S. Ex<sup>a</sup> apelou para o Presidente do Congresso. Minha autoridade, entretanto, decorre da Constituição da República, cujo art. 41 só me confere a faculdade de inaugurar a sessão legislativa, elaborar o Regimento Comum, receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República e deliberar sobre o veto.

As finalidades da reunião extraordinária, portanto, estão, expressa e categoricamente, determinadas naquele preceito constitucional.

Não me é lícito, assim, antecipar julgamento de quaisquer das Casas do Congresso, pronunciando-me a respeito de incumbência de cada uma delas.

Afigura-se-me que somente a Câmara dos Deputados, ou o Senado Federal, poderá tomar conhecimento de questão de tanto vulto, ao receber, ou não, qualquer matéria que lhe seja submetida. Minha ingerência seria intromissão indébita dentro da órbita da competência de duas altas autoridades — o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados e o eminente Sr. Presidente do Senado Federal. Com aquêle pesar, sempre habitual, de não poder tomar conhecimento das questões de ordem, porque, fora da esfera da minha competência, vejo-me privado de, mais uma vez, entrar no exame da exposição eloqüente e brilhante do esforçado e inteligente Sr. Deputado Café Filho.

Não obstante o meu grande aprêço por S. Ex<sup>a</sup>, não me considero com autoridade para me pronunciar acerca da questão levantada por S. Ex<sup>a</sup>. Minha função está restrita, e só dentro dela posso agir. Competência é matéria estrita. Se não é conferida, é negada. Assim, me está vedado o pronunciamento, que entendo competir a cada uma das Câmaras. No Senado, entretanto, darei o meu desautorizado voto, que será devidamente justificado.

Deixo de tomar, portanto, conhecimento da questão de ordem, que devolvo a S. Ex<sup>as</sup> os Presidentes da Câmara e do Senado Federal."

Nesta mesma sessão é lido o seguinte Requerimento:

"Requeremos que, ouvido o Plenário, seja feito hoje o encerramento da presente

sessão, em virtude da falta de objetivos para a sua convocação.

Sala das Sessões, 16 de dezembro de 1947.  
— *Maurício Grabois — Carlos Marighella — Francisco Gomes — Claudino Silva — Abílio Fernandes — João Amazonas — Pedro Pomar — Gervásio Azevedo — Gregório Bezerra.*”

Para encaminhar a votação fala o Deputado Carlos Marighella. Inicialmente analisa o requerimento de convocação extraordinária detendo-se aos seus considerandos. Julga que, “de fato, o Brasil passa por uma fase de completa instabilidade, sob todos os aspectos, especialmente do ponto de vista político-administrativo. Mas não seria apenas com uma convocação extraordinária do Congresso Nacional que conseguiríamos liquidar este estado de coisas”.

Sobre a agitação reinante em vários Estados da Federação, declara que

“afí o caso é mais de aplicação da Constituição da República, porque, em verdade, o que tem feito até agora o Governo é violar insistentemente e freqüentemente o texto constitucional. O Governo viola a Constituição, suspende jornais, como a *Tribuna Popular*, repele as manifestações públicas, proíbe a realização de comícios, impede a liberdade de imprensa e combate o direito de crítica e de opinião”.

A situação decorrente da violação da Constituição dos Estados pelos Governadores não pode, portanto, ser resolvida apenas com a convocação da sessão extraordinária e não o pode ser porque o Parlamento aqui está para fazer as leis de que o País necessita, em benefício do povo, e realizar a obra democrática de que carecemos, principalmente do respeito à Constituição.

Se para isso, entretanto, se devia reunir o Parlamento, certamente haveria de ser para tomar medidas concretas visando aos Governadores, às autoridades que não cumprem a Constituição e até o próprio Chefe do Executivo.”

A seguir, detém-se, ainda, em outros motivos do requerimento de convocação extraordinária, encontrando, somente, um único motivo presumível para ela — a votação de leis complementares à Constituição. Porém, os projetos dessas leis importantíssimas, principalmente “a que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Governadores, encontram-se enfiados na Comissão de Leis Complementares ou não se sabe onde”.

Depois declara o orador:

“O que mais nos chama a atenção e nos obriga a reparos muito sérios é que, ao entrarmos neste outro período para a elaboração das leis — como a que define a responsabilidade do Presidente da República, a do descanso ou repouso semanal remunerado, a de participação dos trabalhadores nos lucros das empresas e tantas outras de interesse para o povo —, em vez de enveredarmos por esses terrenos, o que haveremos de observar, nesta sessão convocada sem motivos, é o ilustre Deputado Acúrcio Tôres, já conhecido como o “cassador-mor” de mandatos, andar pelos corredores, com o seu requerimento de urgência, procurando fazer com que o projeto de cassação de mandatos seja colocado, em primeiro lugar, na Ordem do Dia.

É exatamente contra este propósito que protestamos nesta sessão, pleiteando o seu encerramento. O Parlamento Nacional não deve ser convocado, em sessão extraordinária, para cassar mandatos. Melhor seria cassá-los, de uma vez por todas, e encerrarmos nossos trabalhos. Não há motivos para a convocação que só servirá para satisfazer os apetites dos “cassadores” de mandatos.

No período de 16 de dezembro a 16 de fevereiro, pretende o Congresso, atrás das cortinas e dos bastidores, ainda com a conivência de muitos, bem intencionados, ultimar a votação do projeto da cassação dos mandatos.

Eis por que pedimos a V. Ex<sup>a</sup>, Sr. Presidente, submeta a votos o nosso requerimento, esperando que o Parlamento Nacional, aqui reunido, depois de meditar mais seriamente sobre a sua responsabilidade, profira o voto contra a convocação da sessão extraordinária e tudo faça para que ela seja encerrada hoje mesmo, neste momento, em benefício da democracia e do respeito à Constituição.”

O Deputado Lino Machado, como primeiro signatário do ato convocatório, declara:

“Cumpre-me vir a esta tribuna para reafirmar os motivos que nos levaram, a nós convocadores do Congresso Nacional, a pedir esta reunião extraordinária, que visa a motivos elevados, que tem as mais sérias finalidades.

Nunca, Sr. Presidente, nos passaria — e eu respondo por mim e certamente por muitos signatários do pedido de convocação —, nunca, repito, nos passaria pela

mente que, nesta convocação extraordinária, tivéssemos de tratar de medida que, na realidade, só poderá abastardar o Congresso Nacional, se vier a realizar-se, qual seja, a de afastar das atividades parlamentares elementos dos mais destacados, dos mais trabalhadores, como são os representantes do Partido Comunista.

O meu ilustre colega, Sr. Carlos Marighella, entretanto, que me antecedeu nesta tribuna, viu apenas esse motivo que surgiu à última hora, e todos sabemos que esse motivo surgiu, unicamente, porque o famigerado projeto do eminente Senador Ivo d'Aquino ainda não conseguiu correr todos os trâmites nesta Casa. Não fôra isto e a sessão extraordinária teria de cuidar apenas das finalidades previstas nos vários *consideranda* do requerimento.

Por outro lado, se encararmos o requerimento do nobre representante do antigo Partido Comunista, seu aspecto legal, regimental e constitucional, teremos fatalmente de contestá-lo.

O art. 39 da Constituição de 1946, por nós citado, dá esta prerrogativa a um terço do Congresso. E, já o disse de uma feita, como que um manto protetor das minorias; é, assim, uma única exceção da própria Carta de 18 de setembro.

Dirão — está a minoria a deliberar para a maioria. Sim! É uma minoria dentro das democracias, uma minoria parlamentar, à qual nós, os Constituintes de 34 e de 46, demos estas prerrogativas.

Não fôra isto e se pudéssemos, hoje, desconvoacar o Congresso, se a maioria eventual dos Srs. Representantes aqui presentes resolvesse desconvocá-lo, chegaríamos então ao absurdo de um terço da Câmara que o convocou, na reunião de hoje, ver a convocação tornada inútil, transformando-se em letra morta o aludido dispositivo constitucional. Ou este mesmo terço, depois de desconvocado o Congresso, pela maioria eventual presente na Casa, este mesmo terço que o convocou para hoje, poderia, ainda agora, neste momento, mandar às mãos de V. Ex<sup>ª</sup>, Sr. Presidente, outro requerimento, convocando o Poder Legislativo extraordinariamente, no dia de hoje, na sessão noturna. Então, ficaríamos, vamos dizer, nesta alternativa: um terço a convocar o Congresso, e a maioria a desconvocá-lo. E passaríamos a considerar

esse dispositivo constitucional como letra morta, ou como um simples enfeite, o que não queremos acreditar aconteça, pois a Constituição foi votada com todo cuidado, a acuidade espiritual de eminentes juristas e homens públicos, com assento no Parlamento Brasileiro.

Estou, pois, contra o requerimento do nobre Deputado Carlos Marighella, pelas razões expostas. Faço votos para que a Câmara cumpra seu dever, atendendo aos anseios do povo, e vote conscientemente, sabendo que resolve em causa própria: contra os companheiros, será resolver contra ela própria; a favor dos companheiros que estão ameaçados, estará deliberando a favor do Brasil."

#### DECISAO DO PRESIDENTE

"O Congresso Nacional tem órbita de ação delimitada pela Carta Magna e não lhe compete resolver o assunto em apreciação, porque o art. 41, nº 1, só lhe confere competência para inaugurar a sessão legislativa, silenciando sobre o respectivo encerramento.

Efetivamente, como explicou o ilustre Deputado Lino Machado, essa deliberação cabe ao terço da representação. Não compete ao Congresso opor-se à decisão da Câmara dos Deputados, porque a Constituição só nos deu — como disse e repito — a função de inaugurar a sessão legislativa. O encerramento será justamente o inverso, tanto que é feito pelas Câmaras, isoladamente, como ontem ocorreu e já se verificou no ano passado. Outra razão, de ordem regimental, é que a sessão inaugural do Congresso pode ser efetuada com apenas dois representantes, porque o Regimento dispensa *quorum*. Isso também seria motivo preponderante para não se votar qualquer matéria.

Não tendo sido procedida à chamada, não sei quais os representantes presentes, nem seu número, para que se submeta à votação matéria, aliás estranha ao Congresso reunido.

Ouvi as considerações do Sr. Deputado Carlos Marighella com o acatamento que sempre dispense a S. Ex<sup>ª</sup>, dentro do meu espírito democrático, e não quis expor o meu ponto de vista no primeiro instante para não parecer que fechava oportunidade ao desenvolvimento de tese jurídica.

Nestas condições, remeto à autoridade competente a solução do requerimento.

Não havendo outra matéria a deliberar na presente sessão inaugural, vou encerrá-la, convidando os Srs. Representantes a prosseguirem em suas tarefas, nas respectivas Câmaras, de acôrdo com os Regimentos Internos."

O Congresso permaneceu reunido até a data marcada no Ato Convocatório, ou seja, até o dia 16 de fevereiro de 1948.

### 3.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

(1.ª Legislatura)

No dia 15 de janeiro de 1949 reúne-se o Congresso Nacional para instalar a 3ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 1ª Legislatura, atendendo à convocação feita pelo Exm<sup>o</sup> Sr. Presidente da República, nos termos do Decreto abaixo transcrito:

"DECRETO Nº 26.145 — DE 4 DE JANEIRO DE 1949

*Convoca o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, no dia 15 de janeiro do corrente.*

O Presidente da República resolve, nos termos do parágrafo único do artigo 39 da Constituição:

Artigo único — É convocado o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, no dia 15 de janeiro corrente, a fim de deliberar sobre matérias reputadas urgentes, em andamento no Congresso; e também em caráter preferencial: sobre o Plano Salte e conseqüente discriminação da verba de obras, consignada, no orçamento vigente, à Presidência da República; sobre o crédito especial para a aquisição de refinarias de petróleo, locomotivas e navios petroleiros; sobre a taxa para a propaganda do café no exterior; sobre o regime de licença prévia para o comércio externo; sobre a reforma bancária; sobre a reforma de militares filiados a partidos políticos ilegais; e sobre crimes contra o Estado e contra a ordem política e social — assuntos que foram objeto de mensagens do Poder Executivo, ora em tramitação adiada no Congresso Nacional.

Rio de Janeiro, em 4 de janeiro de 1949; 128<sup>o</sup> da Independência e 61<sup>o</sup> da República — EURICO GASPAR DUTRA — Adroaldo Mesquita da Costa."

### 4.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

(1.ª Legislatura)

#### "CONVOCAÇÃO

Considerando a situação em que vive o País, nesta fase de propaganda em torno do próximo pleito presidencial;

Considerando que o Poder Legislativo, como poder precípua das democracias, deve estar sempre vigilante, sobretudo nas democracias incipientes;

Considerando que nele se refletem todas as nuances do momento que atravessamos; Considerando, por fim, a imprescindível segurança que o seu funcionamento representa para o regime;

Nós, abaixo assinados, convocamos o Congresso Nacional, de acôrdo com o art. 39 da Constituição da República, para 16 de Janeiro de 1950, devendo, então, prosseguir nos seus trabalhos até a época normal da sua instalação.

Sala das Sessões, 9 de novembro de 1949 — Lino Machado — Castelo Branco — José Fontes Romero e mais 188 Deputados." (1)

Obedecendo a esta convocação, o Congresso Nacional instala, no dia 16 de janeiro de 1950, a 4ª Sessão Extraordinária, da 1ª Legislatura.

### 5.ª CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

A 5ª convocação extraordinária do Congresso Nacional foi a que maior controvérsia causou entre os membros do Parlamento Nacional.

Era, de fato, um caso inédito de convocação, pois todas as outras até então realizadas se deram no meio de cada legislatura, enquanto esta acontecia na sucessão da legislatura e estendia mandatos dos atuais deputados, além da data fixada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Antes mesmo da apresentação do requerimento convocatório, o Deputado Rui Almeida fala na Câmara dos Deputados, pela ordem: (2)

"Sr. Presidente, está recebendo assinaturas no Plenário um requerimento firmado em primeiro lugar pelo nobre colega Sr. Soares Filho, em que se procura prorrogar a sessão legislativa até o dia 14 de março.

(1) DCN de 10-11-49 — pág. 10.997.

(2) DCN de 17-11-50 — pág. 8.175.

Ora, Sr. Presidente, é coisa pacífica que os requerimentos dessa ordem, com um terço de assinaturas dos Senhores Representantes, têm força de lei, ficando, assim, automaticamente convocado o Congresso Nacional.

Mas, nos anos anteriores os que assinavam documento semelhante estavam de acordo com a prorrogação. Este ano, entretanto, muitos o assinaram discordando, entretanto, do prazo, porque acham — como eu, por exemplo, embora não o tenha subscrito — que só podemos prorrogar a sessão legislativa até o dia 31 de janeiro, mesmo porque, se por absurdo pudéssemos esticar nosso mandato — já não uso mais a palavra prorrogação — até 24 de março do ano vindouro, também teríamos esticado o mandato do Sr. Presidente da República até essa data. Ocorreria, então, a meu ver, dualidade de Governo e de Congresso. Dois Presidentes da República e duas Câmaras.

Agora, minha questão de ordem.

Perguntaria se, em virtude dessa discordância, não só dos que assinaram o documento a que me referi, como dos elementos que não o assinaram, vai V. Ex<sup>a</sup>, antes que esse requerimento produza seus efeitos, submetê-lo à Comissão de Constituição e Justiça desta Casa, porque a situação, no meu entender, é das mais graves. E digo ser das mais graves porque — é preciso que se diga — isso que se pretende fazer representa um golpe branco, já denunciado por mim e pela imprensa e, agora, da tribuna da Câmara, para que conste dos nossos Anais. Assim, pediria a V. Ex<sup>a</sup> resolvesse, se possível, é claro, a minha questão de ordem."

#### DECISAO DO PRESIDENTE

"O nobre Deputado pergunta se a Mesa vai mandar o requerimento à Comissão de Constituição e Justiça.

O Presidente da Câmara não tem competência para convocar sessão legislativa extraordinária. Tal competência é do Sr. Presidente da República, ou da própria Câmara, quando esta se haja manifestado por um terço dos seus membros.

Tenho para mim que essa convocação é automática, desde que proposta dentro dos limites prefixados pela Constituição. Se vier à Mesa um pedido de convocação, assinado por 1/3 dos Srs. Deputados, e essa convocação seja para o limite do mandato que a letra da Constituição indica, ao Presidente da Câmara cumpre, apenas, comunicar ao Senado ter sido

convocada a sessão legislativa extraordinária. Desde que, porém, a convocação provoque qualquer contradição a respeito de interpretação do texto constitucional, evidentemente à Mesa incumbe enviar o requerimento à Comissão de Justiça, para que, sob a forma de parecer, venha a provocação ao Plenário e este, na sua soberania, se manifeste."

O requerimento de convocação é apresentado à Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

"Os Deputados abaixo assinados, com fundamento nos artigos 39 e seu parágrafo, 45 e 57 da Constituição Federal, convocam o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 16 de dezembro do corrente ano a 9 de março do ano próximo (art. 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Essa convocação se justifica pela necessidade do funcionamento do Poder Legislativo Federal por ocasião da transmissão do Poder Executivo da República, bem como pela conveniência da ultimação de projetos em curso que interessam à administração, cujo período está-se concluindo, sem qualquer limitação quanto a outras iniciativas da competência constitucional do Congresso.

Sala das Sessões, em 9 de novembro de 1950. — *Soares Filho* — *Flôres da Cunha* — *Crepory Franco* — *Caiado Godoy*, até 31 de janeiro — *Vargas Neto* — *Darcy Gross* — *Dioclécio Duarte* — *Eurico Sousa Leão* — *Castelo Branco* — *Afonso Arinos* e outros."

Na Comissão de Constituição e Justiça o Deputado Afonso Arinos emite o parecer abaixo transcrito:

"Remetida pela Mesa, vem à Comissão de Constituição e Justiça a convocação do Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 16 de dezembro do corrente ano a 9 de março do ano próximo.

Assinada pelo número necessário de representantes, a convocação estaria automaticamente feita, nos termos da Constituição, se não fossem as dúvidas levantadas sobre a sua constitucionalidade. Eis por que foi inicialmente solicitado o parecer da nossa Comissão.

Ao processo da convocação juntará o relator outro que lhe foi também distribuído, ou seja, a consulta do Sr. deputado

Rui Almeida, (3) sobre se os mandatos dos atuais deputados terminam a 31 de janeiro. São assuntos conexos, que podem ser decididos conjuntamente.

Seja permitido ao relator observar, de início, a importância da matéria que a Comissão vai decidir, a qual se reveste de complexos aspectos jurídicos e políticos.

Por isso mesmo, a sua discussão deve ser desimpedida e franca, liberta de quaisquer intenções e compromissos que não sejam os de fixar a doutrina que mais se componha com a letra e o espírito da Constituição, com a dignidade e a independência do Poder Legislativo, e com a conveniência da verdadeira política, que corresponde sempre ao funcionamento melhor das instituições. Como dizia o grande congressista e jurista americano Daniel Webster, "esta é uma Câmara, uma Câmara de iguais, de homens individualmente respeitáveis, cada um dos quais dotado de personalidade e absoluta independência. Não conhecemos amos, não obedecemos a ditadores. Este é um Plenário em que nos consultamos mutuamente, em que discutimos juntos, e não uma liça de exibição de campeões."

O problema discutido neste parecer não tem nada a ver com o outro, anteriormente suscitado na Comissão, sobre o alcance do art. 39, § único, da Constituição. Este preceito, como é sabido, determina que a convocação extraordinária do Congresso pode ser feita "por iniciativa do terço de uma das Câmaras".

Levantou-se, parece que no correr do ano passado, a questão de se saber se a iniciativa do terço estava sujeita à aprovação da maioria, ou melhor, se uma vez conseguido o terço de assinaturas o requerimento estava automaticamente aprovado ou precisava ser submetido à votação em Plenário. A opinião que prevaleceu na Comissão foi a de que, sendo uma garantia dos direitos da minoria, era evidente que a convocação ficava completa desde que conquistado o terço de assinaturas.

Agora, porém, a dúvida é outra, e mais delicada. Trata-se de inquirir da constitucionalidade da convocação deste atual Congresso, em face da situação especial para ele criada pelo § 1.º do art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, isto é, trata-se de saber se eleito o novo Congresso, não será ele que terá o direito de funcionar a partir de 1.º de fevereiro de 1951.

A vista dessa situação nova, parece ao relator que o problema da convocação deve ser apreciado em dois aspectos: um já resolvido pelo terço da Casa, e consistente na convocação até 31 de janeiro, e outro que é o funcionamento do Congresso entre 31 de janeiro e 9 de março. Este segundo aspecto da questão é que, pelo fato de levantar dúvida de ordem constitucional ainda não resolvida, deve ser objeto de decisão da Comissão de Constituição e Justiça e da maioria do Plenário como todas as questões de interpretação constitucional.

Como ficou dito acima, o requerimento de convocação vai assinado por um número de deputados superior a um terço do total. Esse número vai mesmo a mais de metade da Câmara, visto que as assinaturas sobem a 174, das quais, descontadas vinte que adotam a convocação somente até 31 de janeiro, restam 154 que perfazem a maioria absoluta desta Casa do Congresso.

A rigor, poderíamos considerar dispensável a intervenção da Comissão de Constituição e Justiça, visto que o Plenário, cuja autoridade regimental é superior à da nossa Comissão, já prejudicou a matéria, aprovando-a por 154 votos.

Mas o relator considerou que, embora o seu parecer seja favorável à legalidade da convocação nos termos em que foi feita, é possível que a Comissão pense de modo diverso, e que os fundamentos da decisão da Comissão contra este parecer sejam de tal natureza que façam com que membros do Plenário revejam a posição anteriormente assumida, de forma a transformar, também, o resultado da votação.

Eis por que preferiu o relator não considerar prejudicada a matéria e oferecer o seu parecer à Comissão.

Para maior facilidade de exposição, dividiremos a matéria em três partes que, correspondendo aos pontos principais de argumentação, são, por isto mesmo, os mais visados pelas críticas dos que se opõem à legalidade da convocação nos termos em que foi feita. As três partes serão as seguintes:

- 1) O Ato das Disposições Transitórias é uma lei subordinada à Constituição e não faz parte dela.
- 2) As Disposições Constitucionais Transitórias de 1946 infringem, no artigo 2.º, § 1.º, as disposições permanentes da Constituição.

(3) Obs.: Vide requerimento do Deputado Rui Almeida, à pág. ...

3) O Congresso que deve funcionar entre 31 de janeiro e 15 de março é o atual e não o futuro.

#### PRIMEIRA PARTE

No discurso publicado no *Diário do Congresso*, a 14 de novembro, sustentou o relator que o Ato das Disposições Transitórias é "uma lei intertemporal, de ordem pública, subordinada à Constituição".

Na brilhante oração publicada pelo *Diário do Congresso* de 17 de novembro, contesta o nobre Deputado Ataliba Nogueira esta assertiva. E, ao fazê-lo, começa S. Ex.<sup>a</sup> por dizer:

"Abramos os "Ato Inconstitucionais do Legislativo e do Executivo" esse primor de obra de Rui Barbosa. Lá encontramos a hierarquia das leis. Rui Barbosa coloca em primeiro lugar a Constituição e todas as leis constitucionais. Note-se bem. Para o Deputado Ataliba Nogueira, Rui estabelece a primazia não só da Constituição como das leis que chama constitucionais.

Sigamos o conselho do ilustre professor. Abramos os "Ato Inconstitucionais do Congresso e do Executivo" (este o título exato do livro) de Rui Barbosa. Lá encontraremos, à página 64 da edição *princeps* de 1893, o seguinte:

"Em qualquer país de Constituição escrita há dois graus na ordem de legislação: as leis constitucionais e as leis ordinárias. Nos países federalizados, como os Estados Unidos, como o Brasil, a escala é quádrupla: a Constituição Federal, as leis federais, as Constituições Estaduais, as leis destes. A sucessão em que acabo de enumerá-las exprime-lhes a hierarquia legal."

Eis o que ensina Rui, quando aborda o problema da hierarquia das leis. Não "coloca em primeiro lugar", conforme avançou o ilustre professor de S. Paulo, "a Constituição e todas as leis constitucionais". Não o fez porque sabia, tanto quanto o professor Ataliba Nogueira, que Constituição e lei constitucional são, em Direito Constitucional, uma só e mesma coisa.

Rui, além de grande jurista, era grande cultor da língua. Conhecía perfeitamente o valor das palavras. Nesse mesmo livro, que estamos citando, ele emprega sempre a locução "lei constitucional" como significando o mesmo que Constituição.

Veja-se o trecho acima transcrito: "Em qualquer país de Constituição escrita há

dois graus na ordem da legislação: as leis constitucionais e as leis ordinárias". Aqui, para não repetir o vocábulo "Constituição", Rui empregou a locução "leis constitucionais".

Na página 67, referindo-se ao choque entre uma lei comum e a Constituição, escreve Rui: "Mas esses perigos na acareação entre uma lei ordinária e uma lei constitucional são igualmente inevitáveis", etc. Mais adiante, concluindo o raciocínio, passa a empregar a palavra "Constituição" em vez dos equivalentes "lei constitucional": "O Congresso substituir-se-ia à Constituição, a Constituição desapareceria na vontade indemarcável do Congresso".

Rui não podia, assim, falar na primazia da Constituição e das leis constitucionais, que são a mesma coisa.

Na verdade, como acentua o grande jurista alemão Carl Schmitt, "o conceito de Constituição escrita não enuncia outra coisa senão que a Constituição é igual a uma série de leis constitucionais. Mais além do conceito de lei constitucional se perde o conceito de Constituição". (*Teoria de la Constitution*, pág. 18).

Retificado o trecho de Rui, resta examinar a asserção do ilustre professor Ataliba Nogueira, de que as Disposições Transitórias são lei constitucional, isto é, parte integrante da Constituição. Diz ele:

"Não há diferença, portanto, entre Ato das Disposições Transitórias e Constituição." E, mais adiante: "Como consequência, repito, antinomia alguma existe entre as Disposições Transitórias e as permanentes e, *menos ainda, qualquer subordinação.*"

Esta a opinião do ilustre professor que, infelizmente, não a apóia nem em argumentos de monta nem em autoridades. A opinião do relator é outra e já foi expressa no discurso acima referido, com extensa cópia de argumentos. Não é preciso repeti-los aqui. Os que desejarem conhecê-los terão a bondade de recorrer àquele trabalho. Aqui o relator se limitará somente a transcrever outros argumentos, tirados de opiniões muito mais autorizadas do que a sua, que sustentam a subordinação das Disposições Transitórias à Constituição, e que talvez tenham a fortuna de convencer aos que não ficaram convencidos.

Começemos por um dos maiores juristas europeus do nosso tempo, Adolfo Posada. Escrevendo sobre as Disposições Transitórias da Constituição espanhola de 1931,



expende o ilustre professor de Madri as seguintes observações que se diria feitas de propósito para o nosso debate:

“As Côrtes acharam necessário ajuntar à Constituição pròpriamente dita três Disposições Transitórias, circunstância que, rigorosamente, não faz parte do seu regime concebido para o funcionamento normal das instituições... Não creio que o fato de a Constituição se referir a uma lei especial tenha qualquer importância jurídica; esta será sempre uma lei ordinária. Mas pode haver dúvidas sobre a determinação do alcance a ser dado, do ponto de vista da categoria das regras, à necessidade de uma lei ser votada pela Constituinte. Que alcance tem este encargo constitucional imposto à Constituinte? Pode ele ser interpretado no sentido de elevar a categoria jurídica da lei, convertendo-a em lei constitucional? De nenhuma maneira. Para que seja assim é necessário que a Constituição o diga expresamente. A qualidade jurídica de constitucional, em uma lei, é, de qualquer forma, privilegiada e excepcional e, em boa hermenêutica, para que esta qualidade lhe seja atribuída é necessário dizê-lo explicitamente. Não convém, em nenhum caso, estendê-la por analogia, como aconteceria se nós considerássemos as leis como constitucionais porque são elaboradas pelas Constituintes que exercem função legislativa ordinária e que não têm caráter tecnicamente constituinte senão para elaborar a Constituição.” (Op. cit. págs. 232 e 236-237).

Referindo-se às Disposições Transitórias, escreve o americano Black, tão estimado pelos mais ilustres juristas brasileiros:

“A função de um apêndice (*schedule*) aposto a uma Constituição é somente temporária, e as suas provisões devem ser entendidas como meramente transitórias, tanto quanto tal construção possa ser logicamente possível. Não se pode admitir que ele revogue ou contradiga as provisões da parte permanente da Constituição.” (*Constitutional Law*, pág. 81.)

Aurelino Leal recolhe no seu tratado a lição de Black, traduzindo-a quase literalmente quando traça as regras da interpretação constitucional. Diz o emérito professor balano:

“O valor das Disposições Transitórias é apenas temporário e suas provisões serão entendidas como meramente

transitórias em todo lugar que aquela construção for logicamente possível. Não têm a força de ab-rogar ou estabelecer contradições com a parte permanente da Constituição.” (*Teoria e Prática da Constituição*, pág. 11.)

Pontes de Miranda, nos *Comentários à Constituição de 1946*, sem se referir expressamente à matéria, denota, no entanto, a sua convicção de que as Disposições Transitórias não fazem parte da Constituição. Escreve êle:

“No Ato das Disposições Transitórias, que se promulgou no mesmo dia que a Constituição, há regras que não são de direito intertemporal.” (*Comentários*, vol. IV, pág. 231.)

E, no início do mesmo volume, deixa mais clara a separação que julga existir entre Constituição e Disposições Transitórias. Leia-se:

“A Constituição de 1946 não possui regra geral, escrita, de direito intertemporal.”

E, concluindo o raciocínio, ajunta na página seguinte: “O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias possui algumas dessas regras.” (*Comentários*, vol. IV, págs. 17-18.)

Como se vê, trata-se, para Pontes de Miranda, de duas leis diferentes, a constitucional e a de disposições transitórias. Uma possui certas regras que faltam à outra.

A vista de tantas, tão concordes e tão ilustres opiniões poderemos encerrar essa parte, reafirmando e ampliando o que dissemos no discurso.

O Ato das Disposições Transitórias é, como tantas outras leis de ordem pública, provido de conteúdo constitucional, mas não é formalmente uma lei constitucional. E, num regime de Constituição escrita como é o nosso, só a lei formalmente constitucional, isto é, a lei expressamente votada pela Constituinte para servir de texto da Constituição, é soberana. As outras, ainda que substancialmente de matéria constitucional, são tôdas subordinadas. As Disposições Transitórias de 1946, que desta feita nem sequer se encontram insertas no próprio texto da Constituição, como se encontravam em 1891 e 1934, são uma lei ordinária, embora provida, em certos artigos, de conteúdo constitucional e embora, (como ensina o professor Posada) para atender somente à necessidade da aplicação da nova lei constitucional no tempo. É, como o relator lembrou no seu

discurso, uma lei ordinária intertemporal, como a de Introdução ao Código Civil. O fato de versar, aqui e ali, matéria de Direito Constitucional não lhe dá relêvo especial, como também não lhe dá o fato de ter sido elaborada pela Constituinte, então legislando com poderes ordinários. Quem o diz é Adolfo Posada.

Matéria constitucional possuem leis que votamos a cada passo, como o Código Eleitoral, ou tôdas as chamadas leis complementares da Constituição.

Nenhum dos tratadistas franceses ou italianos modernos incluiu nos seus livros referências às Disposições Transitórias anexadas às novas constituições dos seus países, tanto as consideram matéria fora da Constituição. Aliás, esta foi também a técnica seguida, entre nós, nos seus Comentários, por Carlos Maximiliano e Themistocles Cavalcanti, sendo de se insistir no fato de que a Constituição de 1946 procedeu da mesma forma expedindo do texto constitucional as Disposições Transitórias.

Pensamos, com êstes dados, ter deixado esclarecidas as questões do caráter ordinário das Disposições Transitórias e da sua conseqüente subordinação à Constituição.

#### SEGUNDA PARTE

Uma vez assentado que as disposições transitórias apostas a qualquer Constituição escrita não fazem parte do texto constitucional e são, *ipso facto*, uma lei subordinada à lei constitucional, portanto uma lei cuja constitucionalidade pode ser declarada, no todo ou em parte, pelo poder competente, passemos, agora, a examinar se existe inconstitucionalidade no Ato das Disposições Transitórias e, no caso afirmativo, se a Câmara é poder competente para deixar de aplicar a parte inconstitucional das mesmas Disposições.

Pela leitura do *Diário da Assembléa Constituinte* observa-se que as Disposições Transitórias de 1946 foram, em parte, elaboradas pela subcomissão respectiva.

A Comissão da Constituição, na reunião de 3 de setembro, começou a examinar a matéria. Diz a ata: "O Sr. Presidente informou que, de um modo geral, as disposições reunidas neste título decorriam das emendas do Plenário. Em alguns casos, porém, acrescentou, foram adotadas inovações para atender ao ven-

cido em relação ao texto das disposições permanentes do projeto da Constituição" (*Diário da Assembléa* de 5-9-46).

No trabalho apresentado pela subcomissão, e aprovado pela Comissão, a redação do assunto que nos interessa era diferente. Ali só se dispunha que a Assembléa Constituinte se separaria em Câmara e Senado para o exercício das funções do Poder Legislativo.

Levantada pelo Sr. Café Filho a questão da duração dos mandatos do Presidente da República e do Poder Legislativo, o Presidente da Comissão informou que a matéria dependia da votação do Plenário sobre as disposições permanentes que a regulavam.

Na sessão de 4 de setembro a Comissão apreciou uma emenda, cuja autoria não foi revelada, mas redigida, possivelmente, pela subcomissão. Essa emenda devia conter a redação atual do art. 2.º do Ato das Disposições Transitórias. Dizemos "devia" porque do *Diário* só consta a sua parte inicial, embora decorra da discussão que êle foi examinado *in totum*. Foi aprovado o artigo. (*Diário da Assembléa* de 6 de setembro de 1946).

O art. 2.º do Ato das Disposições Transitórias é o seguinte:

"Art. 2.º — O mandato do atual Presidente da República (art. 82 da Constituição) será contado a partir da posse.

§ 1.º — Os mandatos dos atuais deputados e os dos senadores federais que forem eleitos para completar o número de que trata o § 1.º do art. 60 da Constituição coincidirão com o do Presidente da República.

§ 2.º — Os mandatos dos demais senadores terminarão a 31 de janeiro de 1955.

§ 3.º — Os mandatos dos governadores e dos deputados às Assembléas Legislativas e dos vereadores do Distrito Federal, eleitos na forma do art. 11 deste Ato, terminarão na data em que findar o do Presidente da República."

Duas são as situações previstas neste artigo: a primeira diz respeito aos mandatos dos membros do Poder Executivo federal e estadual, isto é, ao Presidente da República e aos governadores, e a segunda compreende os mandatos dos membros do Poder Legislativo federal, estadual e do Distrito Federal, ou seja, senadores e deputados federais, deputados estaduais e vereadores da capital da República.

Os mandatos dos governadores estaduais, pelo § 3º, deveriam terminar todos a 31 de janeiro de 1951, pois todos os governadores foram eleitos na forma do art. 11 e é no dia 31 de janeiro que finda o mandato do Presidente da República. Pois bem: este § 3º já infringe um preceito permanente da Constituição, ou seja, o art. 7º, nº VII, letra c que inclui expressamente entre os princípios constitucionais a “temporiedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes”. Por consequência, no capítulo importantíssimo da definição dos princípios constitucionais, estabeleceu a Constituição que os Estados devem ter como limite de duração, isto é, como duração máxima das suas funções eletivas o prazo das funções federais correspondentes.

Nada impedia, entretanto, que tivessem elas duração menor, ainda que diferente. Por exemplo, se uma Constituição estadual tivesse fixado o prazo de duração do mandato do seu governador em três anos, eleito tal governador na forma do art. 11 das Disposições Transitórias, terminado estaria tal mandato em 1950, e não no dia em que findar o do Presidente da República, conforme determina o preceito transitório. Como não se aplicar, nessa hipótese, o artigo da Constituição estadual, adotado com a permissão expressa do art. 7º, nº VII, letra c, da Constituição Federal?

O fato de a hipótese não ter-se verificado na realidade não exclui o outro fato de que teria podido realizar-se. E demonstra que não somente no caso do mandato dos deputados as Disposições Transitórias podem chocar-se — e na verdade se chocam — com a Constituição, devendo, em tais casos, ser aplicadas, como lei subordinada que são.

O conflito, que ficara em estado potencial na hipótese acima aventada, se transforma em realidade no caso do § 1º. Na hipótese, o conflito não se deu porque nenhuma das Constituições estaduais estabeleceu, como lhes permitia a Constituição Federal, um mandato cuja duração terminasse antes do período presidencial.

Mas, no caso do § 1º, as Disposições Transitórias se chocam com preceitos permanentes da própria Constituição Federal, que não precisam ser aplicados de forma especial por nenhuma Constituição estadual. Valem por si mesmos.

A demonstração do conflito entre o art. 2º, § 1º, das Disposições Transitórias e a Constituição decorre do simples cotejo dos textos.

Se entendermos que os mandatos dos atuais deputados e de um terço dos senadores estão terminados a 31 de janeiro, duas são as consequências possíveis desse raciocínio. Ou bem se declarará a inexistência (coisa diversa do recesso) do Poder Legislativo entre 31 de janeiro e 15 de março, visto que a fração restante do Senado não tem nenhuma possibilidade constitucional de fazer as vezes de Congresso, ou bem se considerará em funcionamento antecipado o Congresso futuro, que se deve instalar a 10 de março, para iniciar seus trabalhos a 15 do mesmo mês.

A primeira consequência é absurda; a segunda, errada. Vamos demonstrar o absurdo da primeira, deixando a demonstração do erro da segunda para a parte seguinte deste parecer.

A idéia da possibilidade da extinção de um dos poderes da União, a não ser por golpe de Estado ou revolução que suprima a própria Constituição, é uma concepção extravagante, que aberraria não apenas do texto constitucional mas de todos os princípios da Ciência Política que se encontram na base das instituições que adotamos.

O relator se permite aqui reproduzir o trecho do seu discurso, no qual abordou ligeiramente este ponto:

“O poder político evoluiu da sua forma primitiva de indiscriminação grupal para precisar-se, com o decurso do tempo, na sua forma antiga de poder individual ou pessoal. É o que nos ensina a História, é o que nos demonstra a Sociologia. Posteriormente o poder político passou dessa fase de poder individual ou pessoal para a fase jurídica, para a fase moderna, que nós chamamos de institucional. O poder político adquiriu a configuração de uma instituição jurídica, afeição-se às linhas, aos sistemas e aos métodos das instituições jurídicas. Em outras palavras: o poder político institucionalizou-se, transformou-se em um dos elementos essenciais, básicos e integrantes do sistema constitucional... Instituído o poder político, constitucionalizado o poder político, ele, dentro da tradição da Ciência Política ocidental, divide-se nas três funções

tradicionalmente conhecidas, como sendo: a função legislativa, a função executiva e a função judiciária. Não se pode conceber a existência, a permanência, a vigência, o funcionamento de uma Carta constitucional democrática, nos termos em que ela foi lavrada e nos termos em que ela existe, sem que se tenha, por outro lado e necessariamente, de admitir a existência perene, o funcionamento constante, o trabalho contínuo dessas três categorias em que se divide o poder político... Risco da figura constitucional, suprimido dos quadros institucionais um desses poderes, o que desaparece com essa extinção é a própria normatividade constitucional; o que entra em colapso não é o poder, é o regime; o que desaparece, durante um prazo embora limitado, é a própria Constituição. E o Estado em que passaremos a viver será um Estado anticonstitucional, um Estado autoritário, um Estado de ditadura."

No desenvolvimento do seu discurso, lembrou o relator que nem mesmo nos sistemas de governo parlamentar a dissolução das Assembléias corresponde à extinção do Poder Legislativo, pois o que se dá é a devolução desse poder às suas fontes de origem, ou seja, ao chamado Poder de Sufrágio.

A impossibilidade do desaparecimento do Poder Legislativo num regime constitucional é uma idéia absurda, repetimos, e como tal considerada por todos. Esta é matéria elementar em Direito Constitucional.

Uma das melhores fontes de informação é e será sempre, em qualquer discussão doutrinária de qualquer ramo da Ciência Jurídica, o Direito Comparado. Poderia assim o relator ir buscar no Direito Constitucional Comparado elementos de sustentação dos seus pontos de vista. Mas acusado que tem sido de se valer demais dos autores estrangeiros, não se socorrerá, aqui, senão dos brasileiros, e dos maiores.

Começemos por aquêle que é *primus inter pares*, Rui Barbosa. Discutindo o problema da duração dos mandatos, escreve êle:

"Durante êsse lapso de tempo não haveria legisladores da União... Assim, periodicamente, esperadamente, constitucionalmente, a União passaria por uma síncope de meses, curtiria uma interrupção, declarada e reconhecida,

na perenidade da vida legislativa, perenidade essencial a todo governo constituído. E não se poderia imaginar, em qualquer organização constitucional, absurdo mais crasso." (*Comentários à Constituição Federal*, vol. II, págs. 21-22.)

Ouçamos outra grande voz, a de João Barbalho:

"Sempre se entendeu que os poderes dos deputados de uma legislatura só terminam depois de constituída a nova Câmara, pois, do contrário, fóra preciso admitir que, durante intervalo entre uma e outra legislatura, fica suprimido no País o Poder Legislativo, o que é um absurdo." (*Comentários à Constituição Federal*, pág. 58.)

Absurdo, diz Barbalho, absurdo, ecoa Rui. Discípulo digno de tais mestres é Aurelino Leal. E sua opinião não discrepa, como se vê do seguinte trecho:

"Se a legislatura não se contasse como estou sustentando, poderia ocorrer o caso de o Presidente não ter representantes, salvo os dois terços permanentes do Senado, a quem convocar para alguma sessão extraordinária que entender preciso. E tudo se pode conceber em matéria de governo, menos a acefalia de qualquer dos seus órgãos." (*Teoria e Prática da Constituição*, págs. 234 e 237.)

Assim, ao julgamento de idéia absurda declarado por Barbalho e Rui, Aurelino junta um terceiro julgamento: idéia inconcebível. Podíamos nos satisfazer com a decisão unânime desses três austeros e sábios juizes brasileiros. Juntemos, contudo, a opinião de um autor de hoje, Pontes de Miranda. No seu comentário ao art. 39 assegura:

"A Constituição de 1946, como a de 1934 e a de 1891, desconhece a dissolução do Congresso Nacional." (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 21.)

Concluindo esta parte, poderemos, pois, deixar assentado que se o art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Transitórias, fôr entendido como determinando a extinção do Poder Legislativo entre 31 de janeiro e 15 de março, tal entendimento infringe os arts. 36 e 37 da Constituição, que declaram serem Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e que o Legislativo se compõe do Senado e da Câmara dos Deputados. E opinião unânime que tais poderes só

existem constitucionalmente quando permanentes, sendo absurda e inconcebível a idéia de sua extinção temporária.

#### TERCEIRA PARTE

Nesta parte, como disse, o relator se propõe a demonstrar que o Congresso a se reunir em sessão extraordinária no prazo que medeia entre o final da presente legislatura e a instalação da nova legislação, a 15 de março, é o Congresso atual, cujo mandato só então termina, e não o Congresso futuro, cujo mandato só então se inicia.

Ainda aqui o relator se permite transcrever uma passagem do seu discurso em que, ao abordar a matéria, disse o seguinte:

"É realmente espantoso, surpreendente para mim, que se continue, a cada passo, a cada momento, na imprensa e fora dela, no Congresso, nas ruas, nos cafés, nos debates públicos, nas conversas privadas, a se considerar matéria nova e a se discutir, como assunto desconhecido, coisas largamente debatidas, casos que estão mais do que resolvidos em nossa literatura jurídica e na própria experiência da nossa vida republicana.

Foi realmente necessário que o Brasil tivesse atravessado, por tanto tempo, um hiato nas instituições constitucionais para que esta geração crescesse, se desenvolvesse e fôsse para a vida pública tão desabituada, para não dizer tão ignorante dos princípios coezinhos do nosso direito político."

Mal sabia o relator, ao pronunciar aquelas palavras, que estava quase que repetindo outras, pronunciadas da mesma alta tribuna da Câmara dos Deputados, sobre o mesmo assunto, oitenta e três anos antes.

Com efeito, procurando se documentar melhor sobre os antecedentes da questão no Brasil, deparou-se o relator com uma dúvida levantada na Câmara do Império sobre o termo do mandato dos deputados, que era então, como hoje, de quatro anos. E, nos debates, encontrou um discurso do deputado pernambucano Antônio Epaminondas de Melo, estudioso de Direito Parlamentar e autor de um livro sobre as prerrogativas da Câmara. Dêsse discurso, proferido na sessão de 5 de setembro de 1867, destacamos o seguinte trecho:

"Quando começam os quatro anos? Quando findam os quatro anos? É questão nova? É questão que ninguém

sabe? Há precipitação em dizê-lo, em declará-lo? Não está assentado na opinião dos publicistas? Não está na Constituição expressamente? Não é a 3 de maio que a Constituição, no seu art. 18, manda que comece a legislatura e, por consequência, que devem findar os quatro anos em 3 de maio? Nas sessões preparatórias não se legisla; verificar poderes não é legislar; a legislatura começa depois da Câmara constituída e aberta em sessão solene." (*Anais da Câmara dos Deputados*, ano de 1867, vol. V, pag. 67.)

Realmente, a questão não era nova, então. Já tinha sido suscitada e resolvida acertadamente dez anos antes. Mas, tanto tempo passado, ainda é objeto de dúvidas e afirmações desencontradas.

As disposições da Constituição do Império eram perfeitamente equivalentes às da atual.

"Cada legislatura durará quatro anos", dispunha o seu art. 17, como hoje dispõe o nosso art. 57. E o art. 18 da Constituição do Império determinava que "a sessão imperial de abertura será todos os anos no dia 3 de maio", da mesma forma que a atual lei republicana determina, no art. 39, que "o Congresso Nacional reunir-se-á na Capital da República a 15 de março de cada ano". As mesmas declarações e as mesmas omissões.

Já vimos qual foi, em face de tais dispositivos, a interpretação firmada no Império. Agora veremos como, na República, ela não variou.

A Constituição de 1891 continha, como a do Império, preceitos equivalentes aos atuais.

O art. 17 dispunha que o Congresso "reunir-se-ia, independentemente de convocação, a 3 de maio de cada ano", ajuntando o § 2º do mesmo artigo que "cada legislatura duraria três anos".

Vamos, agora, à inteligência desses preceitos. Começemos, como sempre, por Rui Barbosa. Escreve êle:

"O dia inaugural da representação legislativa que se instaura é, *ipso facto*, o dia terminal da representação legislativa que expira. Com efeito, se a missão conferida a esta se esgotasse antes de se iniciar a missão confiada àquela, entre a cessação de uma e a inauguração da outra se abriria uma solução de continuidade na existência

do poder legiferante. Líquido é, portanto, que... uma legislatura não pode ter fim senão quando tem começo a sua sucessora." (*Comentários à Constituição Federal*, vol. I, págs. 21-22.)

João Barbalho:

"Quando começa e quando acaba a legislatura? Esta questão resolve-se pelo art. 17, segundo o qual cada sessão anual será de quatro meses da data da abertura... Do início da primeira sessão data, pois, a legislatura que... terminará quando reunido em primeira sessão o novo Congresso eleito. E sempre se entendeu que os poderes dos Deputados de uma legislatura só terminam depois de constituída a nova Câmara. É certo que, pelo art. 20, o representante, desde que recebe o diploma, entra no gozo da imunidade quanto a prisão e processo e, pelo art. 23, desde que é eleito, não pode celebrar contratos com o Governo nem dele receber emprego remunerado. Daí porém não se pode inferir que a legislatura começa com a eleição nem com o recebimento do diploma. A Constituição apressou-se em estabelecer a efetividade daquelas garantias antes mesmo de constituir-se a Câmara e de renovar-se o terço do Senado; mas não foi seu pensamento, não poderia ter sido, com tais determinações, fixar o ponto de partida ou época inicial da legislatura." (*Comentários*, pág. 580.)

Este comentário de Barbalho, trocados os números dos artigos, poderia ter sido escrito para a Constituição de 1946. Nosso atual diploma político, como o de 1891, além de fixar como início da sessão legislativa a inauguração da legislatura (art.º 39 e 57), faz começar a vigência das imunidades da expedição do diploma (artigo 45). E isto pela mesma razão que prevaleceu na Constituição de 1891, isto é, a de que, num país de educação política imperfeita, como o nosso, é mister proteger-se o representante do povo desde que o seu mandato se torna assegurado, e antes mesmo da inauguração dele, contra as violências e desmandos do arbítrio executivo armado pela força policial, desmandos e arbítrios que foram sempre, desde o Império, a chaga da nossa evolução política. Convém acentuar que Rui Barbosa concorda plenamente com a opinião de Barbalho, que transcreve no seu comentário ao art. 17. (Rui, vol. II, págs. 23-24.)

Outro provento jurista, o Conselheiro Afonso Pena, diretor e professor da Faculdade de Direito de Minas Gerais, ao tempo em que, como Vice-Presidente da República, presidia o Senado, redigiu excelentes comentários ao regime daquela Casa do Congresso, sendo o seu trabalho uma espécie de réplica brasileira do famoso Manual de Thomaz Jefferson sobre o regimento da Câmara de Representantes.

Sobre o assunto em debate observa o Conselheiro Pena:

"Quando termina a legislatura?... Se prevalecer a opinião de que o termo da legislatura coincide com o do ano civil, teremos um período em que o Congresso fica incompleto e impossibilitado de funcionar em sessão extraordinária, o que parece ir de encontro às boas doutrinas constitucionais." (*"Regimento do Senado"*, in *Manual do Deputado*, Rio 1921.)

Ouçamos agora Aurelino Leal:

"A questão do começo e fim da legislatura é, para mim, de simples percepção: ela acaba quando a seguinte começa. Se, portanto, de janeiro a abril do ano em que se recomposur o Congresso Nacional, o Presidente da República tiver necessidade de recorrer à atribuição de convocá-lo extraordinariamente, chamará ao exercício os membros da Câmara e do Senado que funcionaram no ano anterior, ainda mesmo que estejam eleitos e diplomados os futuros parlamentares. Só na data da abertura constitucional ou legal estes entrarão em funções... Os prazos se contam segundo a sua determinação legal. O parágrafo 2º do artigo 17 da Constituição diz terminantemente que cada legislatura durará três anos. Portanto, nesse dispositivo, a legislatura vem a ser o período de três anos em que o Poder Legislativo funciona com os deputados eleitos por tal prazo e com o Senado renovado no seu terço. Quando é que funciona o Poder Legislativo? A 3 de maio de cada ano. De quando se conta o prazo de funcionamento? Da data da abertura. Logo, é preciso contar três anos da data da abertura para que o prazo constitucional se esgote... Dir-se-á que a data de 3 de maio serve apenas de ponto de partida para a contagem do prazo das sessões ordinárias. Mas como não há outra data certa para o funcionamento do Congresso em princípio de legislatura, ela deve servir de

cômputo da duração da mesma legislatura." (*Teoria e Prática da Constituição*, págs. 236-237.)

É outro trecho que, com pequena adaptação, poderia ser escrito para a Constituição atual.

*Observemos um pouco o que ocorre no Direito Constitucional Comparado.*

Nos Estados Unidos não existia nenhum dispositivo constitucional que fixasse a data inaugural das legislaturas. Pela seção 2 do art. 1º a Câmara dos Representantes se compõe de membros eleitos cada dois anos, dispondo a seção 4 do mesmo artigo que o Congresso deve reunir-se pelo menos uma vez cada ano, na primeira segunda-feira de dezembro, caso a lei não designe outro dia. Antes de entrar em vigor a Constituição, o Congresso Constituinte determinou, por decisão de 13 de setembro de 1788, que na primeira quarta-feira do seguinte mês de março começariam a funcionar os "procedimentos legais" da Constituição, embora a reunião ordinária do Congresso continuasse marcada, pela Constituição, para dezembro.

A situação ficou, portanto, a seguinte: o Congresso, eleito em novembro de um ano, só se reunia regularmente em dezembro do ano seguinte, embora os mandatos dos congressistas se iniciassem a 4 de março, isto é, nove meses antes da reunião.

Situação tão anômala permaneceu até 1933, quando se verificou a aceitação da Emenda Constitucional número 20, mediante a qual os mandatos dos senadores e deputados eleitos em novembro começam no dia três de janeiro dos anos ímpares, dia em que também se inauguram, pela mesma emenda, as legislaturas. ("Jefferson's Manual", ed. 1949, § 6º; Beard, "American Government and Politics", 1946, pág. 101; Woodburn, "The American Republic", 1916, página 245; Bryce, "The American Commonwealth", 1895, págs. 126-127; Watson, "The Constitution of the United States", vol. I, pág. 278.)

Vemos, portanto, que a prática americana não destoa da tradição brasileira. O antigo Congresso funcionava quatro meses depois da eleição do novo, pois que a eleição se realizava em novembro, a legislatura começava em março, embora as reuniões só se iniciassem em dezembro. E a emenda nº 20 à Constituição (a chamada emenda "lame duck") em na-

da contraria a nossa tese, antes a confirma, pois faz precisamente com que de forma expressa as legislaturas se inaugurem no mesmo dia em que se inauguram os novos mandatos, isto é, a 3 de janeiro, data que igualmente coincide com a instalação do Congresso. A emenda veio assim confirmar cem por cento a interpretação dos juristas brasileiros para o caso nacional.

Em França, no regime da Constituição atual, diz Georges Vedel que, quando ocorre o termo normal dos poderes de uma Câmara, as eleições gerais são organizadas de tal maneira que a nova Câmara deve estar em condições de se reunir antes do fim dos poderes da precedente. Isto é, a Câmara antiga continua até o termo cronológico do seu mandato, mesmo depois da eleição da subsequente. (*Droit Constitutionnel*, 1949, pág. 395.)

É o princípio, hoje predominante, da permanência do Parlamento. (Laferrière, *Droit Constitutionnel*.)

Na Itália, a Constituição de 1948 contém dispositivo expresso sobre a matéria. Com efeito, no art. 61, lê-se: "Até que se reúnam as novas Câmaras, ficam prorrogados os poderes precedentes."

Vejamos um comentário a este artigo:

"Na Constituição régia, a Coroa dissolvia as Câmaras e, no intervalo, até a eleição das novas, ficava impedido o trabalho parlamentar. A fim de obviar a este inconveniente e de garantir ao Poder Legislativo a possibilidade de uma ação contínua de controle político, introduziu-se na nova Constituição a disposição do artigo 61... Desta forma, torna-se evidente que, ao contrário das Assembléias do regime passado, as atuais Câmaras não são órgãos intermitentes mas permanentes, que não apresentam na sua vida nenhuma solução de continuidade, tanto que os poderes da Assembléia decaída cessam somente no momento em que a nova Assembléia é posta em condições de exercer, de fato, com a reunião, os poderes a si atribuídos." (Baschieri Espinosa e Ginnatasio *La Costituzione Italiana*, pág. 265.)

Porém o comentário mais interessante é o de Morhoff. Referindo-se ao art. 61, escreve:

"O segundo item do artigo foi aprovado sem discussão e não provocou nem crítica nem reserva. Trata-se de ino-

vação sábia que, satisfazendo ao que foi uma antiga aspiração democrática, objeto de propostas concretas entre 1910 e 1912, estabeleceu um princípio nOVO e fecundo, pelo qual não deve existir nenhuma solução de continuidade entre a Câmara que morre e a que nasce. Assim é que, depois da convocação das eleições, e não somente até o dia delas, mas também até o dia em que os novos deputados e novos senadores ocuparão fisicamente as bancadas de Montecitorio e do Palacio Madama, as duas velhas Câmaras subsistirão. No passado, do momento em que, pela ocorrência do termo estabelecido na lei ou decorrente de um decreto de dissolução, a Câmara desaparecia, daquele momento até quando a nova Câmara fosse eleita existia um período no qual o Poder Executivo ficava livre de qualquer controle... Contra tal sistema, pelos inconvenientes e perigos que apresentava, já se tinha pronunciado uma notável corrente doutrinária (...) Em substância, o prolongamento das Câmaras confere um caráter de continuidade ao exercício da função legislativa, evitando qualquer carência do Poder Legislativo, que continua a desenvolver a fiscalização política sobre o Governo." (*Tratato di Diritto, e Procedura Parlamentare*, 1948, págs. 56-57.)

Convém observar que essa disposição da nova Constituição italiana tinha o seu precedente na Constituição espanhola de 1931, que, com a alemã de Weimar, são duas fontes importantes do constitucionalismo moderno. No artigo 59 a Constituição espanhola determinava que as Cortes dissolvidas se reuniriam de novo, caso a eleição não fosse realizada no prazo determinado.

Estes são os precedentes nacionais e os elementos de comparação estrangeiros que podemos utilizar na interpretação da nossa Constituição de 1946. Como se vê, tudo indica que os mandatos dos congressistas e a duração das legislaturas se estendem até o início do funcionamento do novo Congresso, que se instala a 15 de março. Esta é a nossa firme convicção. Tal convicção é ainda reforçada à vista do artigo 45, que estabelece uma clara distinção entre a expedição do diploma e a inauguração da legislatura: "desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte — diz esse artigo — os membros do Congresso não poderão ser presos," etc.

Ora, é evidente que tal redação diferiu intencionalmente da do artigo 32 da Constituição de 1934, que era a seguinte:

"Os deputados, desde que tiverem recebido o diploma até à expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, não poderão ser presos" etc.

Aqui se determina a inauguração da legislatura com a expedição do diploma. Lá se recusa, e aliás com toda procedência, tal solução. Parece-nos fora de dúvida.

E também diferiu o preceito da Constituição de 1946 da redação do artigo 30 da Constituição de 1891, que dizia:

"Os deputados e senadores, desde que tiverem recebido o diploma até nova eleição, não poderão ser presos", etc. Como se vê, a Constituição de 1946 distingue de forma absoluta e expressa a inauguração da legislatura da expedição dos diplomas e da realização das eleições, coisa que as outras Constituições não faziam, o que sempre deu margem a confusão e a periódicos debates no Congresso, apesar da opinião dos juristas.

As poucas opiniões divergentes da corrente representada pelos grandes juristas que citamos a propósito da Constituição de 1891 sustentavam, em relação a 1891, que o mandato ia até a eleição, e, em relação a 1934, que ia até a diplomação, precisamente por causa da obscuridade dos preceitos acima referidos. Mas já vimos como mesmo apesar de tais preceitos a corrente dominante era largamente no sentido que propugnamos. Pois bem, a Constituição de 1946 veio acabar com todas as dúvidas, pois que estabeleceu a duração das imunidades até a inauguração da legislatura, isto é, até 15 de março.

Isto nos confirma ainda mais na nossa convicção. Com efeito, é muito aceitável que as imunidades acobertem os eleitos diplomados que ainda não se acham em função, pois que são deputados futuros certos, e as garantias do Poder Legislativo devem já sobre eles se estender contra qualquer violência do Executivo. Mas o que não se pode aceitar é que antigos deputados, que não mais o são, permaneçam no gozo de imunidades, que são garantias ligadas à função somente, e não às pessoas. Esta seria a consequência lógica e fatal se aceitarmos, em face da Constituição de 1946, a tese de que os mandatos terminam antes de 15 de março, data inaugural das legislaturas,



à vista do artigo 39. Conseqüência que aberraria, não só de todos os princípios jurídicos como do próprio Congresso.

Para nós, pois, além de tôdas as razões apresentadas com fundamento na opinião invocada dos autores nacionais e estrangeiros, a Constituição de 1946 decidiu expressamente a questão: 1) ao distinguir claramente, como coisas separadas, de um lado, eleição e diplomação, e, do outro, o início da legislatura (art. 45); 2) ao determinar que este início se verifica a 15 de março (art. 39); 3) ao impor a duração, até tal data, das imunidades parlamentares (art. 45).

Acresce, ainda, notar que, se respeitarmos o sistema constitucional, não estaremos de modo nenhum retirando ao futuro Congresso um dia sequer da duração normal do seu mandato. Na verdade, o que se daria, se considerássemos em função desde 31 de janeiro o Congresso eleito em 1950? O resultado seria que, à vista do artigo 57 da Constituição, que fixa o mandato normal em quatro anos, o próximo Congresso teria seu mandato terminado em 31 de janeiro de 1955. Ao passo que, se aceitarmos a tese exata, o mesmo Congresso, inclusive e pelas mesmas razões os senadores de que trata o art. 2.º, § 2.º, das Disposições Transitórias, só terminará a sua legislatura em 15 de março de 1955. Não haverá, pois, como se tem dito, perda de um só dia, com a adoção da interpretação verdadeira.

O que devemos é ajustar, nesta fase de transição e de uma vez por tôdas, daqui para o futuro o funcionamento do Congresso Nacional com as disposições constitucionais permanentes, que fixam de maneira iniludível a duração da legislatura e o seu início.

Dir-se-á que a interpretação propugnada pela maioria da Câmara que assinou a convocação, se não diminui a duração do Congresso futuro, aumenta de mês e meio a sua própria duração.

A isto responderemos com dois argumentos.

O primeiro é o de que a duração deste primeiro Congresso foi aumentada por deliberação da Assembléa Constituinte, no Ato das Disposições Transitórias. E parece muito mais natural que tal duração seja levada às suas conseqüências lógicas, com o respeito ao mecanismo constitucional que estabelece, para sempre, os prazos de funcionamento do Congresso, do que por apêgo à letra de um

preceito transitório, em parte inconstitucional, sejamos levados a introduzir, no mecanismo permanente, um desencontro de datas que nunca mais terá solução, a não ser que se adote mais tarde a solução que agora se procura repelir. E tal desencontro seria, em cada quatro anos, pôsto em evidência, com a manutenção das imunidades para cidadãos que não mais exercem as funções a elas inerentes.

O segundo argumento é de ordem moral, e com êle pretende o relator admitir, até certo ponto, a procedência do aspecto moral da objeção acima mencionada.

Realmente não se pode negar que entre alguns signatários do requerimento, notadamente entre os que não foram reeleitos, tem ecoado a alegação, aliás juridicamente infundada, de que a opinião pública pode encerrar a permanência do Congresso aberto depois de 31 de janeiro como um desejo de continuação de ex-deputados em funções extintas. Já vimos que isto não é verdade, e que as nossas funções atuais só se extinguem a 15 de março. Mas, por outro lado, o relator levou em consideração as objeções que lhe foram feitas no sentido de que, como o esclarecimento de teses jurídicas é matéria que escapa à atenção e até ao interesse das grandes camadas populares, serão estas, possivelmente, levadas a se convencer, dando crença à campanha solerte de desmoralização do Congresso em certos meios, da falta de razão jurídica da prorrogação, e do seu caráter simplesmente interesseiro. Ora, tal situação só pode contribuir para o desprestígio do Poder Legislativo, que é coisa que todos os signatários da convocação estão seguramente no propósito de evitar.

Assim sendo, o relator, sem modificar em nada os fundamentos do seu raciocínio e a natureza das suas conclusões, pensa que se poderá chegar a uma solução conciliatória, que seria a convocação do Congresso até 31 de janeiro, e a declaração formal, pela Comissão de Justiça, pelo Plenário da Câmara, de que a legislatura atual termina a 15 de março, de modo que, se o têrço restante do Senado ou o futuro Presidente da República tiverem que levar a efeito alguma convocação extraordinária, entre 31 de janeiro até 15 de março, por qualquer dos motivos requeridos na Constituição, o Congresso a ser convocado é o que se encontra em função nos termos acima.

O relator acredita que tal interpretação resolverá, de agora para o futuro, a questão da duração dos mandatos e das legislaturas, em face dos termos inequívocos da Constituição Federal.

Finalmente, é de se acentuar que a interpretação adotada pelo Congresso será a que deve prevalecer, visto que qualquer ingerência do outro Poder, com o propósito de alterá-la, viria ferir flagrantemente o artigo 36 da Constituição, que assegura a independência e a harmonia dos Poderes da União, dentro dos limites constitucionais.

A vista do exposto, o relator propõe a esta douta Comissão as seguintes conclusões:

#### CONCLUSÕES

1) A convocação requerida deve prevalecer até 31 de janeiro.

2) O Congresso Nacional ficará em recesso entre 31 de janeiro e 15 de março, data em que terminará a primeira legislatura.

Sala "Afrânio de Melo Franco", 28 de novembro de 1950. — *Afonso Arinos*, relator.

O Sr. Deputado Gustavo Capanema também apresenta seu voto na Comissão de Constituição e Justiça: (4)

#### "CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO NACIONAL

Comissão de Constituição e Justiça

Parecer do Deputado Gustavo Capanema  
Meu voto é o seguinte:

1 — Mais de um terço dos Membros da Câmara dos Deputados, com o requerimento datado de 9 do mês passado, resolveu convocar "o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente de 16 de dezembro do corrente ano a 9 de março do ano próximo". O requerimento indica os objetivos da reunião extraordinária, a saber: a necessidade de que as Câmaras funcionem por ocasião da próxima transmissão do governo, e bem assim a conveniência de serem ultimados projetos em curso, que interessam à atual administração.

2 — A Constituição admite que o Congresso seja convocado extraordinariamente não só pelo Presidente da República como também "por iniciativa do terço de uma das Câmaras" (parágrafo único do art. 39).

Quanto ao caso da iniciativa parlamentar, a Constituição não exige mais do que isto: que um terço do Senado ou da Câmara tome a iniciativa da convocação. Verificado como está que mais de um terço da Câmara dos Deputados requereu a convocação, convocado deve ser desde logo o Congresso, para funcionar no período e com os objetivos indicados pelos deputados que decidiram convocá-lo. Ao presidente da Câmara dos Deputados cabe proceder consoante o art. 185 do Regimento Interno, que assim dispõe:

"Sempre que o terço da Câmara dos Deputados comunicar ao seu presidente haver resolvido convocar, em sessão extraordinária, o Congresso Nacional na conformidade do art. 39, parágrafo único, da Constituição, a resolução será transmitida ao presidente do Senado, para as providências necessárias, nos termos do Regimento Comum."

3 — Observo, todavia, que os atuais deputados, assim como os senadores eleitos em janeiro de 1947, terão findos os seus mandatos no dia 31 de janeiro de 1951. É uma determinação expressa da Constituição (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 2.º, § 1.º). Dêste modo, para que o Congresso Nacional possa funcionar em todo o decurso do período da convocação, forçoso é que os novos deputados e senadores, eleitos a três de outubro próximo passado, e daqui a pouco diplomados, assumam os seus mandatos na data inaugural da nova legislatura, que é o mesmo dia 31 de janeiro de 1951.

4 — Poder-se-ia indagar se a deputados atuais é lícito convocar deputados futuros. Não tenho a menor dúvida sobre este ponto.

A Constituição confere, por uma forma irrestrita, a um terço de qualquer das Câmaras e prerrogativa de convocar extraordinariamente o Congresso Nacional. Não faz nenhuma limitação de termo ou de época. A prerrogativa não está condicionada à convocação de um eventual Congresso, de que façam parte os próprios convocantes, mas se refere de um modo geral ao Congresso como instituição constitucional de existência ininterrupta e permanente.

5 — É de notar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não previu a situação que ora se nos depara. Dispõe

(4) DCN de 6-12-50 — págs. 9.380 e seguintes.

o seu art. 7.º: "Nas convocações extraordinárias não haverá sessões preparatórias e nelas funcionará a Mesa da sessão anterior."

O preceito tem cabimento quanto às reuniões extraordinárias que ocorram, no decurso da legislatura, depois da reunião ordinária. Não é, porém, aplicável, em se tratando de reunião extraordinária convocada para o início da legislatura, pois, neste caso, é de presumir que, com a renovação dos mandatos, desorganizada esteja a Mesa da anterior reunião.

Necessário é, pois, que, logo depois de feita a convocação ora requerida, seja votada uma emenda ao Regimento Interno que o harmonize com a conjuntura constitucional em perspectiva.

6 — Outro ponto, de exame oportuno, seria indagar se a convocação, uma vez feita pelo Presidente da República ou requerida pelo terço de uma das Câmaras, é suscetível de ser revogada.

Parece claro que nada obsta à revogação. Se, depois de ter convocado extraordinariamente o Congresso, e antes de estar êle reunido, o Presidente da República verificar que desapareceram os motivos da reunião extraordinária, lícito lhe será declarar suspensa ou revogada a convocação.

O mesmo há de ocorrer no caso de convocação da iniciativa do terço de uma das Câmaras. Também nessa hipótese, não estando ainda reunido, podem os convocantes declarar sem efeito a convocação. Mas é fora de dúvida que somente aos que resolveram convocar o Congresso, e não a outros, é permitido declarar revogada ou suspensa a convocação.

Vê-se, assim, que, perdurando a decisão convocatória, há pouco tomada, nenhuma interferência lateral, da Mesa, da Comissão de Constituição e Justiça — é da nossa tradição que coincidam — ou do Plenário, poderá obstar ao desdobramento dos trâmites que culminem na reunião extraordinária nos termos da convocação.

7 — A Constituição fixou o término do primeiro quinquênio presidencial assim como da primeira legislatura. Aquêles e esta findam às quatorze horas do dia 31 de janeiro de 1951. (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 2.º e seu § 1.º.) Com tal preceito, estabeleceu a Constituição o dia e a hora inau-

gurais dos quinquênios e das legislaturas posteriores. As quatorze horas do dia 31 de janeiro de 1951 terão início o segundo quinquênio presidencial e a segunda legislatura. Essa mesma data e essa mesma hora marcarão, periodicamente, o momento inicial dos futuros quinquênios e das futuras legislaturas.

Reconheço que a solução constitucional não é a mais conveniente. O que é da nossa tradição é que coincidam na mesma data a inauguração da legislatura e a reunião ordinária do Congresso. O desconjuntamento, operado pela Constituição de 1946, poderá trazer, periodicamente, o inconveniente de uma reunião extraordinária perturbada por trabalhos preparatórios, e até mesmo fragmentada na sua política e no seu trabalho pelo advento de uma legislatura nova.

Seria, por outro lado, mais conveniente à estabilidade das coisas nacionais que o término do mandato presidencial não viesse nunca a coincidir, precisamente, com o término de uma legislatura.

Esses inconvenientes foram afastados nos Estados Unidos pela emenda XX à Constituição, segundo a qual o período presidencial expirará ao meio-dia do dia 20 de janeiro, e cada legislatura, ao meio-dia do dia 3 de janeiro, devendo o Congresso reunir-se, cada ano, ordinariamente, nessa mesma data de 3 de janeiro, ao meio-dia.

8 — Em nosso País, o reajustamento da data inaugural das legislaturas só poderia ser feito mediante reforma constitucional.

Discordo, com todo o acatamento que me merece a autoridade do Deputado Afonso Arinos, do seu ponto de vista segundo o qual o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é uma lei ordinária.

As disposições transitórias tanto da Constituição de 1891, como da de 1934, eram parte integrante do texto constitucional, e nunca foi pôsto em dúvida o seu caráter de leis constitucionais.

Essa tradição não foi rompida pela Constituição de 1946. Foi a mim que coube, na Assembléa Constituinte, propor que as disposições transitórias passassem a constituir um texto separado (Emenda n.º 3.616). A minha proposta assim rezava: "Para estabelecer as disposições transitórias, em vez de um título especial da Constituição faça-se uma lei constitucional especial, denominada lei constitucional transitória."

Da justificação com que encaminhei a emenda, destaco este trecho: "As disposições transitórias em regra têm curta duração. São preceitos que logo deixam de ter aplicação. Incorporá-los ao texto constitucional, destinado a vigorar indefinidamente, não é de boa técnica jurídica." (Anais da Assembléa Constituinte, vol. XVI, pág. 221.)

A emenda foi aceita, e o texto transitório que se destacou, com o caráter de lei constitucional, só poderá ser modificado por outra lei constitucional, como se declara tão inequivocamente, no seu preâmbulo.

E o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é, assim, uma lei constitucional, isto é, mediante o processo de reforma estabelecido no art. 217 da Constituição.

Deste modo, só há um meio de fazer coincidir a data inaugural das legislaturas com a data inaugural das sessões legislativas ordinárias: é a emenda constitucional.

Técnicamente, é a solução conveniente.

Se politicamente também o é, melhor poderão dizer os partidos políticos nacionais.

9 — Isto pôsto, voto pelas seguintes conclusões:

- a) a iniciativa da convocação do Congresso, para funcionar de 16 de dezembro deste ano a 9 de março do ano que vem, foi tomada de acôrdo com a Constituição. Deve ser, pois, convocado o Congresso, para reunir-se extraordinariamente, nos termos do requerimento da convocação;
- b) o mandato dos atuais deputados, assim como dos senadores eleitos em 1947, terminará no dia 31 de janeiro de 1951. A partir desta data, só os novos deputados e senadores, eleitos a três de outubro deste ano, poderão tomar parte na reunião extraordinária do Congresso;
- c) o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é uma lei constitucional. Portanto só mediante emenda constitucional poderá ser feita a modificação de qualquer dos seus preceitos.

Rio de Janeiro, 5 de dezembro de 1950.  
— *Gustavo Capanema.*"

Reunida a Comissão de Constituição e Justiça, delibera a convocação extraordinária do Congresso Nacional, nos termos da Ata da 7.ª Reunião Extraordinária, que abaixo transcrevemos:

#### "ATA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

7.ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA REALIZADA NO DIA 6 DE DEZEMBRO DE 1950, ÀS 15 HORAS

Sob a presidência do Deputado Agamenon Magalhães, estêve reunida a Comissão de Constituição e Justiça, em sessão extraordinária, presentes os Deputados Gustavo Capanema, Carlos Waldemar, Afonso Arinos, Souza Leão, Domingos Velasco, Soares Filho, Flores da Cunha, Gil Soares, Aristides Largura, Castelo Branco, Samuel Duarte, Pacheco de Oliveira, Celso Machado, Adroaldo Costa, Gurgel do Amaral, Caiado de Godói e Ernani Sátiro.

Lida e aprovada a Ata da sessão anterior, o Deputado Domingos Velasco, com a palavra, leu um voto de sua autoria sôbre a convocação extraordinária do Congresso Nacional. Depois de várias considerações o representante socialista submeteu a seus pares, entre outras, as seguintes conclusões:

- a) constitucionalidade da convocação do Congresso até 31 de janeiro de 1951;
- b) constitucionalidade da convocação dos congressistas eleitos para a nova legislatura, a fim de que a inaugurem no dia 1.º de fevereiro de 1951;
- c) conveniência de emendar a Constituição para que fique estabelecida a coincidência do término de uma legislatura com a inauguração da subsequente.

O Deputado Aristides Largura, com a palavra, em seguida, indagou se a Comissão poderia discutir a legitimidade do requerimento de convocação, uma vez que êle fôra feito em obediência aos dispositivos da Constituição. O Deputado Afonso Arinos esclareceu que não se tratava de uma convocação comum, feita no meio da legislatura, e que a questão envolvia também dispositivo das Disposições Constitucionais Transitórias. Desprezada a preliminar, continuou o Deputado Aristides Largura sustentando o seu ponto de vista de que os mandatos

teriam que ir até 15 de março, porquanto, em caso contrário, o Congresso deixaria de existir entre 31 de janeiro e aquela data. O Deputado Soares Filho, a seguir, explicou que tanto o Deputado Afonso Arinos, no seu parecer, como o Deputado Gustavo Capanema, no seu voto, haviam chegado a uma conclusão semelhante, embora baseada em razões diversas — a de que os mandatos dos atuais congressistas vão até 9 de março. Assim, a primeira questão a ser resolvida era a da legitimidade da convocação no período de 16 de dezembro a 9 de março. No segundo item é que se resolveria quando terminavam os mandatos atuais. Posta a votos a primeira proposta do Deputado Soares Filho — se era legítima a convocação até 9 de março —, foi ela aprovada por unanimidade. Passou-se, então, à discussão da segunda preliminar. Depois de amplo debate, em que tomaram parte, entre outros, os Deputados Afonso Arinos, Gustavo Capanema, Adroaldo Costa e Samuel Duarte, coube a este último esclarecer que talvez o Senado não concordasse com a solução dada pela Câmara à questão dos mandatos. Por isso seria melhor que a matéria fôsse dividida em duas partes:

— a da convocação e a do término dos mandatos. Resolvendo a questão de ordem, o Sr. Presidente decidiu que o relator apresentasse o seu parecer à primeira parte, ficando o estudo da segunda para outra ocasião, por se tratar de matéria altamente controversa. Tanto o Deputado Afonso Arinos como o Deputado Soares Filho salientaram que o problema poderia ser solucionado em definitivo, pelo judiciário. Assim, se os futuros deputados se julgassem prejudicados pelo funcionamento do Congresso atual até 9 de março, poderiam bater às portas da justiça, por meio de mandado de segurança.

Nada mais havendo a tratar, o Sr. Presidente levantou os trabalhos. Para constar, lavrei a presente Ata, que vai por mim assinada.

Sala Afrânio de Mello Franco, em 6 de dezembro de 1950. — *Carlos Tavares de Lyra*, Secretário."

**"REQUERIMENTO DE CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO NACIONAL — REDAÇÃO DO VENCIDO (5)**

1. A Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista o requerimento de convocação extraordinária do Congresso,

firmado pelo Sr. Soares Filho e outros, opina favoravelmente à constitucionalidade da mesma convocação até 9 de março de 1951.

2. Decidiu ainda a mesma Comissão adiar, para melhor estudo da questão, o parecer à consulta do Senhor Deputado Rui Almeida, sobre o termo do mandato da atual Câmara dos Deputados, em face do art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sala Afrânio de Mello Franco, em 6 de dezembro de 1950. — *Agamemnon Magalhães*, Presidente — *Afonso Arinos*, Relator — *Gustavo Capanema* — *Carlos Waldemar* — *Pacheco de Oliveira* — *Castelo Branco* — *Soares Filho* — *Souza Leão* — *Domingos Velasco*, de acôrdo com o voto em separado — *Adroaldo Costa* — *Samuel Duarte* — *Aristides Largura* — *Gil Soares* — *Flores da Cunha* — *Celso Machado* — *Ernani Sátiro*."

A polémica continua no Parlamento Nacional. O Deputado Samuel Duarte pronuncia discurso do qual vamos recordar alguns trechos (6).

O Deputado Samuel Duarte afirma que a convocação extraordinária do Congresso Nacional era pacífica, em se tratando de período normal das sessões legislativas do Congresso, ou seja, entre o final de uma sessão e o começo de outra, mas

"ocorre, entretanto, que estamos no fim de uma legislatura e, apresentando instrumento convocatório, para que o Congresso funcione até 9 de março de 1951, levantou-se dúvida, esponsada por alguns signatários do próprio requerimento, quanto à extensão dos poderes desta Assembléa, isto é, a extensão do mandato dos atuais Deputados, além do dia fixado pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

"Sr. Presidente, de acôrdo com o pensamento de vários membros desta Casa e, considerando o que dispõe o art. 2.º, e seus parágrafos, daquele texto, entendemos que depois de 31 de janeiro não é possível terem assento neste recinto os que não foram sufragados vitoriosamente pelas urnas de 3 de outubro."

(5) DCN de 8-12-50 — pág. 9.452.

(6) DCN de 19-12-50 — pág. 9.889.

A seguir o orador rende homenagens ao Sr. Afonso Arinos, mas reconhece que S. Ex.<sup>o</sup>,

“para chegar à conclusão a que chegou, no sentido de que o Congresso convocado é o atual, ou seja, para chegar à conclusão de que os mandatos dos atuais Deputados e Senadores, eleitos em 1947, se prolongam até 15 de março vindouro, foi preciso que S. Exa. não reconhecesse, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a validade que lhe é inerente. S. Exa. entende que esse Ato não tem o valor, não tem a virtude, não tem a categoria de uma lei constitucional.

Achando que é lei ordinária, subordinada ao texto permanente da Constituição, sustenta que não sendo possível a vacância do Poder Legislativo, e não sendo possível antecipar a inauguração da nova legislatura, se deve negar eficácia ao artigo que estou comentando.

Ora, partindo dessa premissa, seria natural e até certo ponto coerente a conclusão esposada por S. Exa.; mas outros, entre os quais o Deputado Gustavo Campanema, que colaborou na formação do texto controvertido, opinam que esse texto participa da mesma natureza da Constituição. Não tenho dúvidas em acompanhar essa corrente, porque a circunstância de ter sido o Ato expedido separadamente não lhe tira, absolutamente, o valor que lhe é atribuído. A expedição em apenso correspondeu a uma técnica que vem da Constituição austríaca. Foi, se não me engano, o Professor Hans Kelsen quem se valeu, pela primeira vez, desse método de estabelecer, em instrumento à parte, aquelas disposições destinadas a regular matérias de direito intertemporal e outras que não coubessem no texto permanente da Constituição.

O Ato das Disposições Transitórias — está dito, no seu preâmbulo — é um conjunto de normas constitucionais. Foi expedido pela mesma Assembléia convocada para elaborar a Constituição e na mesma data em que foi promulgada a Constituição Federal. O argumento de que não se pode chocar com disposições permanentes da Constituição, a meu ver, não tem a substância que se lhe quer reconhecer, porque exatamente está destinado a regular assuntos de caráter excepcional. Aí está sua própria razão de ser. Havia, naturalmente, questões que deviam ser resolvidas na transição de

um regime para outro. Todas as Constituições contêm, no final, regras destinadas à solução exatamente das matérias em trânsito. E não seria essa circunstância em si mesma que lhe tirasse o caráter de lei constitucional, para assumir, então, o papel de simples lei ordinária. Tanto mais quanto, promulgada que foi a Constituição, o próprio Ato estabeleceu que, uma vez encerrada essa tarefa, a Câmara e o Senado se separassem para funcionar como Congresso ordinário. Foi o que ocorreu imediatamente, e o Congresso passou a colaborar com os outros poderes na expedição das tarefas de competência que a Constituição lhe atribui. Se essas normas, se essas regras tivessem de regular matérias da competência do Congresso ordinário, seria o caso de se ter deferido todo o plano desse trabalho para a ordem do dia das duas Casas do Congresso, que, no dia imediato ao da promulgação da Constituição, encetariam suas tarefas na sessão legislativa inaugural da primeira legislatura.”

Depois o orador apresenta a seguinte conclusão:

“Estamos diante de uma Câmara, cujos poderes, por determinação expressa de um ato constitucional, expiram no dia 31 de janeiro de 1951. Por outro lado, não é possível admitir a vacância do Poder Legislativo. Temos, então, de aceitar que o Congresso pode ser convocado para funcionar até 15 de março futuro, tomando parte nos trabalhos, a partir de 1.<sup>o</sup> de fevereiro, os membros do novo Congresso.

Esta a solução. Pergunto: ofende expressamente algum texto permanente da Lei Fundamental? Não creio.

Quando a Constituição, prevendo as reuniões do Congresso, declara que se realizarão na Capital da República, a 15 de março de cada ano, e se estenderão até 15 de dezembro, evidentemente regula as sessões ordinárias das duas Casas. É claro, também, que, sendo permitido ao Congresso reunir-se extraordinariamente, só estará em condições de fazê-lo no período chamado das férias parlamentares.

Ora, aí temos um fato positivo: o Congresso foi convocado extraordinariamente para funcionar até o dia 9 de março de 1951. Não dou muita importância ao rigorismo de certas afirmações, em ca-

ráter dogmático, de que o que está convocado é o Congresso atual. O Congresso, como afirmei, existe permanentemente, enquanto estivermos sob o regime representativo, enquanto funcionarem nossas instituições democráticas. Ele pode renovar-se, renovando-se a Câmara de quatro em quatro anos, como o organismo se renova, através de suas células. Porque o Congresso é um corpo vivo, dentro da realidade constitucional. Sustento, pois, que funcionarão os atuais representantes até 31 de janeiro e, a partir dessa data, deverão participar dos trabalhos aqueles que forem diplomados para a nova legislatura. Afinal, entre admitir a prorrogação de mandatos, extintos a 31 de janeiro, e preferir a fórmula de antecipar o funcionamento da nova legislatura, julgo mais coerente com o espírito da Constituição a fórmula sugerida."

O Deputado Ataliba Nogueira (7) admite a convocação extraordinária do Congresso Nacional, porém, somente até o dia 31 de janeiro de 1951.

E justifica:

"Fundamenta-se a nossa asserção em que deve predominar, no caso, o disposto no art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Reza esse dispositivo que o mandato dos atuais Deputados termina com o do Presidente da República, isto é, fatalmente os Deputados hão de deixar os seus lugares no dia 31 de janeiro do próximo ano.

Nós, Constituintes, fomos eleitos por 4 anos apenas. A Constituição, entretanto, nesse dispositivo a que me refiro, prorrogou o nosso mandato para 5 anos. Ora, não nos é possível, para nos assentarmos nessas poltronas nos dias de hoje e tomarmos deliberações como legisladores até 31 de janeiro, invocar esse nosso direito com base no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, no entanto, ao chegar o momento do término do mandato prescrito nesse dispositivo, entender possível prorrogar o direito de assento nesta Casa!"

Comenta, depois, a afirmação do Deputado Afonso Arinos de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias constitui apenas direito intertemporal.

E pergunta:

"*Quid inde?* Que se segue de ser direito intertemporal o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Que significa então direito intertemporal? Trata-se de denominação alemã. Os alemães gostam de certas expressões e nós, homens do direito, estudamos com os alemães outra técnica e outra linguagem jurídica que nos dá, de fato, maior precisão e maior facilidade em discutir o direito. Ao invés de usar expressões muito longas, dizemos apenas: isto é direito intertemporal.

Se dissermos que determinado direito positivo é de caráter intertemporal, estamos apenas aludindo a um acidente de tempo que há nesse direito, que existe nessa norma jurídica: apenas acidente de tempo. Não estamos, absolutamente, desnaturando a norma jurídica: não estamos dizendo que ela se transubstancia, que a matéria se torna outra. Não! Notai bem comigo: em primeiro lugar, afirmando que é mero acidente de tempo, digo ser ela intertemporal, não mais a natureza ou a forma da lei. As leis intertemporais se dividem, como as outras, em ordinárias e constitucionais. Estamos, portanto, dentro do mesmo ponto de vista, apenas empregando a técnica alemã, que poderíamos qualificar como a peninha do rabo para trazer dificuldades..."

Afirma, a seguir, categoricamente:

"O fato de se tratar de lei intertemporal não altera a hierarquia legal. Não se pode, de maneira alguma, alterar a hierarquia das leis. Em falta absoluta de autoridade da nossa palavra, vamos buscar alguém que há de ser nosso mestre, neste momento. Abrimos os "Ato Constitucionais do Legislativo e do Executivo", este primor de obra de Rui Barbosa. Lá encontramos a hierarquia das leis. Rui Barbosa coloca, em primeiro lugar, a Constituição e todas as leis constitucionais.

Acima de tudo, não pode haver, de maneira alguma, nada, nessa escala hierárquica, acima da Constituição.

Em segundo lugar, não há diferença alguma entre Constituição e leis constitucionais; a não ser no tocante à forma e à substância, é uma só a matéria; a matéria constitucional é uma só.

O mais é questão de forma. Se ela procurou formar o arcabouço do Estado e inscrever, e colocar, em cada um daqueles escaninhos a matéria necessária à

(7) DCN de 17-11-50 — pág. 8.176.

construção do edifício estatal, então se chama Constituição; se, todavia, apenas buscou este ou aquêle aspecto da estrutura do Estado, nesse caso alterando a Constituição, modificando-a, temos a paridade das leis: é sempre e unicamente lei constitucional. Não há diferença, portanto, entre Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Constituição; o texto definitivo, repito, não consagra a diferença entre as normas transitórias e as normas permanentes, a não ser esse acidente de tempo, isto é, do texto da Constituição, porque as normas são permanentes, têm sua vigência *ad eternum*, segundo aquela inspiração maravilhosa de Pimenta Bueno, que iria buscar, na temporariedade da obra humana, a perenidade do século. Ele terminou os brilhantíssimos "Comentários à Constituição do Império", dizendo: — "Esto *perpetua!* Pois bem. Nós, que sabemos a precariedade da obra humana, devemos dizer, somente, que o texto constitucional vige até ser emendado ou revogado. A lei constitucional ou Ato das Disposições Constitucionais Transitórias vige até desaparecer o efeito previsto para a norma consagrada no dispositivo."

Prosseguindo, direi: portanto, nenhuma antinomia existe entre a disposição permanente e a disposição transitória. É este mero acidente de tempo que vai fazer, por exemplo, em obediência ao art. 2.º, com que, no dia 31 de janeiro, o Sr. Presidente transmita o poder ao sucessor já eleito... e nós Deputados deixemos estas cadeiras, ao término daquele mesmo dia.

Com isto, já se esvaiu o conteúdo dessa norma do art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Não existirá mais, para efeito algum. Como consequência, repito, antinomia alguma existe entre as Disposições Transitórias e as permanentes e, menos ainda, qualquer subordinação.

Como se pode, pois, dizer que se trata de um direito intertemporal, que é transitório, quando se mostra que o direito intertemporal pode ser de natureza constitucional ou de natureza ordinária? A sua única característica especial é a de ser sempre transitório. Sempre ele está entre dois tempos — *inter tempus*; o tempo da norma anterior e o tempo da norma vigente no momento. Mais nada."

Passa, agora, o orador a outro argumento do Deputado Afonso Arinos:

"Diz S. Ex<sup>a</sup> que a sua argumentação se baseia também no art. 2.º, § 1.º, do Ato, conjugado com o art. 39 da Constituição.

Ora, Srs. Deputados, o orador afirmava desta tribuna que, se não conjugarmos o disposto nestes dois artigos, a saber: aquêle artigo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que fixa preempçtariamente como término do nosso mandato o dia 31 de janeiro de 1951, com o que diz o art. 39 da Constituição vigente, determinando que a reunião do Congresso Nacional se dará no dia 15 de março; se não usarmos uma interpretação, mas simplesmente olharmos de modo frio para um e outro artigo em conclusão, haverá um hiato na vida constitucional do Brasil, pela decadência, vamos assim dizer, de um ramo do Poder, que é o Legislativo. Deixará, em outras palavras, de existir o Poder Legislativo de 31 de janeiro a 15 de março do próximo ano.

Examinemos o seu pensamento.

Mais ainda: S. Ex<sup>a</sup> invoca como adinículo à argumentação, dizendo que são indispensáveis para a compreensão do seu pensamento, os arts. 57 e 45 da Carta Magna.

O art. 57 reza:

"Cada legislatura durará 4 anos."

O art. 45 dispõe:

"Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara."

Sintetizando, portanto, o pensamento do Deputado Afonso Arinos, em palavras minhas direi o seguinte:

Friamente, olhando-se um artigo e outro, o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o 39 da Carta Magna, veremos que se a Câmara se tem de reunir somente a 15 de março e o mandato dos atuais Deputados termina no dia 31 de janeiro, estabelece-se esse hiato na vida constitucional. É preciso preenchê-lo, e havemos de fazê-lo considerando estas duas outras normas constitucionais: a primeira, relativa ao mandato do Deputado, que é de 4 anos, e, convocando-se a



si próprios, os Deputados novamente eleitos teriam mais de 4 anos, pois o mandato iria até 15 de março. Quatro anos, portanto, decorridos. De outra feita, a Constituição, no art. 45, diz que as nossas imunidades parlamentares se estendem até à inauguração da próxima legislatura. Ora, nada disso procede.

Responderemos ao nobre Deputado, analisando, um por um, os artigos da Constituição por êle invocados. Vejamos a surpresa que nos causa a simples leitura desses artigos. Assim, no art. 39, diz o texto constitucional:

“O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 15 de março de cada ano e funcionará até 15 de dezembro.”

Onde, Sr. Presidente, qualquer referência à legislatura, à inauguração, à primeira reunião que se possa dar na legislatura? Nenhuma. O art. 39 diz, simplesmente, que em cada ano o Congresso fará a sessão ordinária entre os limites de 15 de março a 15 de dezembro. Nada mais. Tanto estou com a boa argumentação, e mostrei que o art. 39 não cogita da legislatura, da inauguração de coisa alguma, apenas se refere à sessão ordinária; tanto isto é verdade e exato, que se argumenta, dentro da lei, que o parágrafo autoriza o Congresso, seja em que época fôr, à convocação extraordinária. É este mesmo art. 39, em seu parágrafo único, que dá autorização aos congressistas, mediante declaração expressa de um terço de uma ou outra Casa do Congresso Nacional, de convocarem o mesmo Congresso em sessão extraordinária.

Notai bem, portanto, os dois primeiros argumentos que tiro da simples leitura do artigo invocado. Em primeiro lugar:

“O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 15 de março de cada ano.”

O artigo se refere, exclusivamente, à sessão legislativa. Não há aqui, pois, nesse artigo, nada que diga se trate da primeira sessão da legislatura nova. A fixação da legislatura não está no artigo 39. Este, o primeiro argumento.

O segundo é aquêle que nos diz que o próprio artigo, em seu parágrafo, fala em convocação extraordinária, saindo, portanto, da bitola dos marcos, do âmbito, de 15 de dezembro a 15 de março, estabelecido pelo próprio artigo.

Prossigamos.

O art. 45 diz que o término da atual legislatura marcará o das nossas imunidades parlamentares. Isso, em outras palavras, é o que está no art. 45. Gozaremos de imunidades parlamentares até à inauguração da legislatura futura. Pergunto: há algum argumento que se possa tirar em benefício da convocação até 15 de março? Não, porque como mostrei, a nossa legislatura acabará, fatalmente, previsto o seu término no dia 31, e, como consequência, até o término dessa legislatura, teremos nossas imunidades parlamentares. Daí por diante, não. Explico melhor, indagando: quando começará a próxima legislatura? A resposta é imediata: se termina a atual legislatura, pelo disposto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no dia 31 de janeiro, a 1º de fevereiro estamos na segunda legislatura da atual Constituição. A legislatura termina a 31 de janeiro, e a 1º de fevereiro começa a nova legislatura.

Mas, então, o mandato dos Deputados vai ser prorrogado? Não se quer prorrogar o nosso? Vamos prorrogar o mandato dos futuros Deputados? Não é exato, porque está em plena vigência o invocado artigo 57 da Constituição, que diz que o mandato do Deputado é por 4 anos. A Legislatura é de 4 anos; se ela começou a 1º de fevereiro de 1951, vai terminar a 31 de janeiro de 1955.

Estão aí os 4 anos. Em outras palavras, cada 4 anos, no dia 1º de fevereiro, será inaugurada nova legislatura.

Vejam, Srs. Deputados, como não tem a mínima consistência nenhum dos argumentos invocados, desta tribuna, para dizer-nos que estamos autorizados a avançar o nosso mandato daquilo que é taxativo, isto é, 31 de janeiro, para 15 de março.

Agora, outro argumento, também *ad hominem*: o ato da convocação. Porque não se trata de requerimento, mas de ato, é a soberania do Congresso, corporificada na minoria, como um direito da minoria, que convoca; e uma vez que o terço da Câmara, como o terço do Senado, um dos dois terços, subscrevendo este ato, a convocação é automática. Desde que isto se dá, estamos vendo, não oferece mais campo algum para discussão, a não ser se ofende o texto da Constituição. Mas o que quero dizer é o seguinte: este ato, nos próprios termos em que foi redigido, está mostrando

a improcedência do argumento de seus subscritores, quando eles querem que a convocação seja extensiva além de 31 de janeiro. Por quê?

— Os Deputados ilustres que me ouvem não de concordar comigo em que o ato de convocação está redigido para o período de 1º de fevereiro a 9 de março. Por que a 9 de março, pergunto eu, se somente a 15 é que se instala, segundo eles dizem, a nova legislatura? Então, afirmo, com argumento deles, teríamos o hiato constitucional, do dia 9 até o dia 15, hiato este que, segundo uma feliz resposta do Deputado Afonso Arinos ao Deputado César Costa, não importa no número de dias, podem ser 4, 40, 4.000. Agora, repito, se eles querem evitar este hiato até 1º de fevereiro, por que, então, não evitam este hiato até 15 de março e preferem evitá-lo apenas até o dia 9 de março? Vê-se, aí, portanto, que não há consequência. O argumento não foi um argumento levado até suas derradeiras consequências. A convocação há de ser, assim, até o dia 15 de março, ou, se quiserem, até a véspera, 14. Nunca, porém, até o dia 9."

No Senado Federal, o Senador João Villasboas pronuncia discurso, do qual vamos transcrever alguns trechos: (8)

"Senhor Presidente, nestes últimos dias, vem a imprensa noticiando a existência de um movimento no meio parlamentar para a convocação extraordinária do Congresso Nacional até 15 de março vindouro.

Vários juristas se manifestaram, em entrevistas, uns pró, outros contra a tese. Afirmam estes que o mandato dos atuais deputados e de um terço do Senado expirará a 31 de janeiro próximo, não podendo, assim, verificar-se a convocação extraordinária de que participem membros do Poder Legislativo atualmente no exercício de prerrogativas limitadas àquela data; enquanto aqueles sustentam pensamento diverso, fundados no confronto do texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o da Constituição vigente.

Respeitáveis são, Senhor Presidente, as opiniões expendidas por uns e outros e eu não me abalançaria, desta tribuna, a externar meu ponto de vista após a manifestação de conspícuos juristas, se a convocação feita pela Câmara dos Deputados não obrigasse automaticamente a do Senado Federal.

Diante do estabelecido no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a mim se me afigura fora de dúvida a impossibilidade da convocação.

A Carta Magna fixou em 4 anos a duração do mandato de cada legislador. Iniciada a presente legislatura a 15 de março de 1946, estaria extinta a 15 de março de 1950. Entretanto, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no interesse da organização nacional neste primeiro período de execução constitucional, houve por bem alterar o preceito, elastecendo o mandato além dos 4 anos preestabelecidos nas disposições permanentes, pelo período que se alonga de 15 de março deste ano a 31 de janeiro vindouro.

É fato que o aludido dispositivo não estatuiu, precisa e diretamente, que o mandato dos membros do Congresso terminaria a 31 de janeiro de 1951. Estipulou, todavia, que nessa data expiraria o mandato do atual Presidente da República e com ele o dos deputados eleitos em 1945 e o do terço do Senado constituído em 1947.

O Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias está assim concebido:

"O mandato do atual Presidente da República (art. 82 da Constituição) será contado a partir da posse."

Refere-se ao dispositivo permanente, que fixou em 5 anos a duração do mandato presidencial.

A seguir determina:

"§ 1º — Os mandatos dos atuais Deputados e dos Senadores federais que forem eleitos para completar o número de que trata o § 1º do art. 80, da Constituição, coincidirão com o do Presidente da República.

§ 2º — Os mandatos dos demais Senadores terminarão a 31 de janeiro de 1955."

Segundo, portanto, o preceito transitório, a 31 de janeiro de 1951 extinguir-se-á o mandato do atual Presidente da República e, na mesma oportunidade, o dos Deputados Federais e do terço do Senado, eleito consoante o § 1º do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e igual parágrafo do art. 80 da Constituição.

(8) DCN de 10-12-50 — pág. 7.791.

Ocorrendo naquela data o desaparecimento dos mandatos, inadmissível é que se congreguem parlamentares não mais investidos de autoridade para legislar legitimamente, praticando atos que deverão ser executados pelos poderes competentes. Qualquer convocação desses representantes do povo constituirá, *data venia* dos que pensam diferentemente, ato ilegal, ilegítimo, porque as funções de Deputados e Senadores iriam ser exercidas por quem não mais estaria investido do mandato popular.

.....  
*Considero o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias lei de natureza tão especial que não é susceptível de modificação. O próprio texto permanente da Constituição pode ser alterado, emendado, pela forma traçada na Carta Magna. Já aquele outro é rígido e inalterável, não sofre processo de emendas; por não se comportar entre as disposições permanentes, não pode sofrer modificação através de lei ordinária, pois foi elaborado por um Poder que esteve acima do Congresso — a Assembléia Nacional Constituinte.*

Senhor Presidente, se eu concordasse com aqueles que pensam equiparar-se o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à lei ordinária, nem por isso estaria de acôrdo, neste momento, fôsse êle alterado por simples ato unilateral da Câmara dos Deputados, convocando o Congresso Nacional até 15 de março. Haveria de elaborar-se lei ordinária, votada pelas duas Casas do Congresso, com a sanção do Senhor Presidente da República, modificando o dispositivo, para então proceder-se à convocação extraordinária do Congresso a partir dessa data. Meu receio, meu temor cresce a cada momento — porque me eduquei no respeito aos textos das nossas Constituições —, quando vejo que esse preceito constitucional pode ser alterado, modificado e — por que não dizer — violado pela convocação feita por um terço da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

E o meu temor cresce quando, de outro lado, se levanta a opinião altamente respeitável daqueles que, como o nobre Senador Artur Santos e o digno representante de São Paulo, Senador Marcondes Filho, se inclinam para a possibilidade da convocação do Congresso, reunindo-se os novos diplomados.

Vêem o Senado e a Nação o que poderia surgir do conflito dessas opiniões

da maioria de dois terços de uma das Casas do Congresso atual, prorrogando suas sessões para além do término do mandato fixado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o Presidente da República convocando os novos diplomados a se reunirem. Poder-se-ia estabelecer a dualidade de Congressos, tão funesta nas suas conseqüências para o bem-estar e o futuro da Pátria.

Ainda mais, Senhor Presidente: dessa interpretação que se pretende dar ao texto constitucional, elastecendo o mandato dos representantes do povo na Câmara e do terço do Senado para além de 31 de janeiro — quando esse mandato está intimamente ligado e jungido ao do atual Presidente da República —, qual a conseqüência previsível ou imprevisível da prorrogação de um mandato, acarretando, normalmente, a do outro mandato?

Se o texto das Disposições Constitucionais Transitórias determina que o mandato da atual Câmara dos Deputados e do terço do Senado termina com o do Presidente da República, é lógico, é claro, é patente que a prorrogação de um desses mandatos importaria, sem discrepância, na prorrogação do outro mandato.

E, Senhor Presidente, que resultaria dessa interpretação tão perigosa daquele dispositivo transitório da nossa Constituição?

*Estaríamos diante desse parlamento irregularmente convocado, com ampliação irregular do mandato dos seus componentes e, conseqüentemente, com a dilação do mandato do atual Presidente da República. Além das conseqüências de ordem jurídica, além das imprevisíveis conseqüências de ordem política, eu vejo, ainda, a intranqüilidade futura, o caos para o Brasil."*

De acôrdo com a deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, o Presidente da Câmara dos Deputados envia ao Presidente do Senado Federal o seguinte officio: (9)

"Rio de Janeiro, em 11 de dezembro de 1950

Officio nº 10

Gabinete

Senhor Presidente do Senado Federal:

Para os fins do art. 39, parágrafo único, da Constituição da República, e nos termos do art. 185 do Regimento Interno

(9) D.C.N. de 14-12-50.

da Câmara dos Deputados, transmitivos o incluso instrumento de convocação extraordinária do Congresso Nacional, assinado pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, fazendo-o acompanhar do parecer da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara sobre a extensão dos mandatos dos atuais Deputados, matéria que tem correlação com o termo da referida convocação.

Aproveito a oportunidade para renovar os protestos de minha mais alta estima e distinta consideração — Cirilo Júnior — Presidente.

A Sua Excelência o Senhor Nereu Ramos, Presidente do Senado Federal."

O Presidente do Senado, na sessão de 11 de dezembro de 1950, pronuncia as seguintes palavras:

"Chamo a atenção do Senado para os termos do Ofício nº 10, da Câmara dos Deputados, que acaba de ser lido, e para o parecer da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa sobre o requerimento de convocação extraordinária do Congresso Nacional. Está assim redigido o parecer:

1. "A Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista o requerimento de convocação extraordinária do Congresso, firmado pelo Sr. Soares Filho e outros, opina favoravelmente pela constitucionalidade da mesma convocação até 9 de março de 1951.

2. Decidiu ainda a mesma Comissão adiar, para melhor estudo da questão, o parecer à consulta do senhor Deputado Rui de Almeida, sobre o termo do mandato da atual Câmara dos Deputados, em face do artigo 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sala Afrânio de Melo Franco, em 6 de dezembro de 1950. — *Agamemnon Magalhães*, Presidente — *Afonso Arinos*, Relator — *Gustavo Capanema* — *Carlos Waldemar* — *Castelo Branco* — *Soares Filho* — *Domingos Velasco*, de acórdo com o voto em separado — *Adroaldo Costa* — *Samuel Duarte* — *Aristides Largura* — *Gil Soares* — *Flôres da Cunha* — *Celso Machado* — *Pacheco de Oliveira* — *Ernani Sátiro* — *Souza Leão*."

Do Ofício nº 10 da outra Casa do Congresso Nacional constam as seguintes palavras:

"... fazendo-o acompanhar do parecer da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara sobre a extensão dos mandatos dos atuais Deputados, matéria que tem correlação com o termo da referida convocação."

O parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados não cogita da extensão do mandato dos atuais Deputados, mas adia sua deliberação para posterior oportunidade.

Friso esta circunstância para não parecer que o Presidente do Senado — ou quem suas vezes fizer —, ao promover a convocação requerida, tenha admitido como solucionada esta questão, consoante o ofício recebido, quando ela não está resolvida pelo parecer da própria Comissão."

No Diário do Congresso Nacional de 12 de dezembro de 1950, é publicada a seguinte convocação:

"Instalação da 5ª Sessão Legislativa Extraordinária da 1ª Legislatura.

Convocado o Congresso Nacional, por iniciativa da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, conforme comunicação constante do Ofício nº 10, de 11 do corrente, do Presidente da mesma Casa Legislativa, faço saber aos Senhores Congressistas que a instalação da Sessão Legislativa Extraordinária se realizará às 14 horas do dia 16 do mês em curso, no Palácio Tiradentes.

Senado Federal, em 12 de dezembro de 1950.

JOÃO VILLASBOAS

No Exercício da Vice-Presidência  
2º-Secretário do Senado Federal."

E no dia 16 de dezembro de 1950 é instalada a 5ª Sessão Legislativa Extraordinária da 1ª Legislatura.

O Sr. Castilho Cabral, inconformado com a convocação extraordinária do Congresso Nacional, recorre ao Supremo Tribunal Federal.

Na sessão de 11 de janeiro de 1951, o Exm<sup>o</sup> Sr. Presidente da Câmara dos Deputados presta os seguintes esclarecimentos à Casa:

“Antes, porém, de anunciar o primeiro projeto constante da Ordem do Dia, peço licença à Câmara para dar-lhe conta, como é do meu dever — acusada que foi a Mesa de praticar uma ilegalidade ou abuso de poder —, das informações por mim redigidas sobre o mandado de segurança contra ela impetrado, por ato supostamente praticado e arguido dessa ilegalidade ou abuso de poder.

A Mesa jamais recusou sujeição ao juízo da Casa. Entendo, por isso — e comigo os meus ilustres companheiros —, que toda vez seja ela suspeitada de haver praticado ilegalidade ou abuso de poder, está na situação contingente de dar à Câmara explicações que a relevem da imputação que lhe fôr feita.

As informações são as seguintes:

“Exm<sup>o</sup> Sr. Ministro:

Em atenção ao respeitável ofício relativo ao alegado no Mandado de Segurança nº 1.423, do Distrito Federal, cumpre-me informar a V. Ex<sup>a</sup> o seguinte:

Segundo consta da petição da segurança impetrada pelo ilustre Deputado eleito Carlos Castilho Cabral, o recurso é manifestado “contra o ato da Mesa da Câmara, que, atendendo a requerimento de mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme consta do “Diário do Congresso Nacional”, de 14 de dezembro último, em flagrante infringência do art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, convocou extraordinariamente o Congresso para funcionar até 9 de março de 1951, violando, *ipso facto*, direito líquido e certo do impetrante, e dos demais deputados eleitos no último pleito eleitoral”.

Certo é, porém, que a Mesa da Câmara dos Deputados não praticou nenhum ato que importe em convocação extraordinária do Congresso Nacional para funcionar até essa ou aquela data, e menos qualquer ato atentatório do direito líquido, ou ilíquido, certo ou incerto do digno impetrante.

A Mesa da Câmara dos Deputados jamais convoca extraordinariamente o Congresso Nacional.

Com o ato de convocação extraordinária do Congresso Nacional, quer no seu sentido substantivo, quer no seu sentido formal, nada tem a ver a Mesa da Câmara dos Deputados.

Assentou a Constituição Federal que

“O Congresso Nacional reunir-se-á na Capital da República, a 15 de março de cada ano, e funcionará até 15 de dezembro.” (Art. 39.)

“O Congresso Nacional só poderá ser convocado extraordinariamente pelo Presidente da República ou por iniciativa do terço de uma das Câmaras.” (Parágrafo único do art. 39.)

Afirma o digno impetrante que,

“datado de 9 de novembro do ano passado, os Deputados Soares Filho e outros, em número legal, apresentaram à Mesa da Câmara o requerimento de convocação extraordinária”.

Eis aí mencionado que a Mesa não fez a convocação e, apenas, recebeu o instrumento convocatório assinado por Deputados em número legal.

Pretende o impetrante que a Mesa da Câmara, à qual compete a direção de todos os seus trabalhos, devia recusar o instrumento de convocação por ser evidentemente inconstitucional, e, não tendo assim procedido, praticou ilegalidade ou abuso de poder.

Labora em equívoco o douto impetrante.

A Mesa exorbitaria, sim, de sua competência e afrontaria o parágrafo único do art. 39 da Constituição Federal, se não conhecesse a iniciativa devolvida a um terço da Câmara de convocar extraordinariamente o Congresso.

O terço da Câmara dos Deputados não solicita à Mesa que faça a convocação. O terço da Câmara comunica ao Presidente da Câmara, e não à Mesa, entidades distintas, haver resolvido a convocação. E como proceder o Presidente ante essa comunicação?

Di-lo o art. 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, votado e promulgado por força do art. 40 da Constituição Federal:

“Sempre que o terço da Câmara dos Deputados “comunicar” ao seu Presidente “haver resolvido” convocar,

em sessão extraordinária, o Congresso Nacional na conformidade do artigo 39, parágrafo único, da Constituição, "a resolução será transmitida ao Presidente do Senado", para as providências necessárias, nos termos do Regimento Comum."

O Presidente da Câmara dos Deputados de outro modo não procedeu. Recebida a comunicação de estar o Congresso convocado, a Presidência da Câmara, depois de ouvir, previamente, a Com. de Const. e Justiça, que exarou parecer constante do DCN de 17 de dezembro, junto a estas, transmitiu-a, como lhe cumpria, ao Presidente do Senado, que, por sua vez, deu-lhe publicação, fazendo-a nestes termos:

"Convocado o Congresso Nacional, por iniciativa da maioria absoluta dos membros da C. dos Dep., conforme comunicação constante do Ofício nº 10, de 11 do corrente, do Presidente da mesma Casa Legislativa, faço saber aos Senhores Congressistas que a instalação da sessão legislativa extraordinária se realizará às 14 horas do dia 16 do mês em curso, no Palácio Tiradentes. — João Villasboas, 2º-Secretário do Senado Federal, no exercício da Vice-Presidência."

O ato não foi, pois, da Mesa, e nem do Presidente da Câmara. Este nem mesmo foi executor do ato, que se executa por si próprio, nos termos expressos da Constituição.

Ora, a Constituição Federal, na letra i do número I do artigo 101, atribui ao venerando Supremo Tribunal competência originária para processar e julgar os mandados de segurança contra "ato da Mesa da Câmara", e não contra iniciativa constitucional da própria Câmara.

O preceito da competência visa ao exame de atos administrativos da Mesa, quando ela os pratica com ilegalidade ou abuso de poder.

O legislador constituinte, ao restringir essa competência quanto aos atos da Mesa da Câmara ou do Senado e do próprio Presidente desse colendo Supremo Tribunal, considerou a preponderância em nosso sistema constitucional do dogma absoluto da independência e harmonia dos poderes, subtraindo do Judiciário o exame e o julgamento dos atos exclusivamente políti-

cos. E o ato cuja prática o impetrante atribui à Mesa da Câmara é um ato exclusivamente político praticado por uma das Casas do Congresso Nacional, ou seja, a Câmara dos Deputados. Desde que sejam exclusivamente dessa categoria os direitos interessados na espécie, o Poder Judiciário tem *pósto limite* a sua alçada para deles conhecer, pontificou Rui Barbosa, por mais de meio século, para, por derradeiro, legar a doutrina à jurisprudência e à norma constitucional vigente, esse, já agora, incontroverso e indisputável mandamento que, embora não escrito, comanda sempre no nosso sistema político, pois resulta da essência do regime.

Definido este, surge como dogma o princípio mencionado. Creia V. Ex.<sup>a</sup> sempre no alto aprêço que lhe tenho e na veneração que tributo ao egrégio Supremo Tribunal.

Acompanham estas informações um exemplar do Diário do Congresso Nacional, de 13 de dezembro último, do qual constam: a) o instrumento de convocação e um exemplar do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a data e formalidades da instalação da nova Legislatura, nos artigos 2º a 5º; b) o ofício do Presidente da Câmara; c) o edital convocatório feito pelo Exmo. Presidente do Senado.

Ao Exmo. Sr. Min. Luiz Gallotti. Digno Relator do Mandado de Segurança nº 1.423, do Distrito Federal."

Ainda na sessão da Câmara dos Deputados de 11 de janeiro de 1951, em virtude de requerimento de urgência, o Presidente anuncia a votação do Requerimento nº 52, abaixo transcrito:

#### REQUERIMENTO

Nº 52 — 1950

"Requeiro à Câmara, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça, que delibere quanto ao seguinte:

- 1º) se o mandato dos atuais Deputados termina no dia 31 de janeiro de 1951;
- 2º) em caso afirmativo:

se não sofre a sanção de que trata o § 1º do Inciso I, do art. 48, também da Constituição Federal, o funcionário público civil e o militar, deputado na atual legislatura e reeleito

para a que se inicia em 15 de março do próximo ano (art. 39 da Constituição Federal), que, para efeito de percepção de vencimento, apresentar-se à repartição a que pertence durante o período que vai de 1º de fevereiro a 14 de março de 1951."

#### PARECER OFERECIDO AO

#### REQUERIMENTO

Nº 52 — 1950

"A primeira legislatura do Congresso Nacional, instituída pela Constituição de 1946, terminará com o encerramento da atual convocação extraordinária, a 9 de março de 1951, devendo realizar-se, no dia seguinte, a primeira sessão preparatória da Câmara dos Deputados (Regimento Interno, art. 2º), para a instalação da segunda legislatura, que se inaugurará a 15 do mesmo mês de março (Constituição, art. 39)."

O Requerimento nº 52, de autoria do nobre Deputado Rui de Almeida, é aprovado.

Vêm à Mesa as seguintes

#### DECLARAÇÕES DE VOTO

"Na qualidade de líder do Partido Trabalhista Brasileiro, venho declarar que o nosso voto é contrário à deliberação da Casa sobre a dúvida suscitada pelo nobre Dep. Rui de Almeida.

Essa deliberação se estribou no parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, pela qual a presente legislatura só terminará com o encerramento da convocação extraordinária, a 9 de março deste, ficando, em consequência, prorrogados os mandatos dos atuais Deputados, até aquela data.

A nossa discordância se funda em que o texto do art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é expresso quanto ao término dos mandatos vigentes.

Sala das Sessões, em 11 de janeiro de 1951. — *Gurgel do Amaral.*"

"Declaro que votei contra o parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, emitido no Requerimento nº 52, de 1950. Pelas razões expostas no discurso que proferi na sessão de 6 de dezembro passado, entendo que os mandatos dos atuais Deputados e os de um terço dos Senadores findarão a 31 de janeiro corrente.

De resto, nesta matéria, não tem sentido, *data venia*, qualquer decisão do Congresso, quando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 2º, § 1º, expressamente estabelece a data de cessação da atual Legislatura.

Sala das Sessões, em 11 de janeiro de 1951. — *Eloi Rocha.*" (10)

O Deputado Afonso Arinos fala na sessão de 12 de janeiro de 1951, na Câmara dos Deputados. Analisa, ainda, as conclusões do seu parecer na Comissão de Constituição e Justiça e afirma:

"Tais conclusões não chegaram a ser adotadas pela Comissão de Constituição e Justiça, visto existirem dois documentos que se tornavam objeto da apreciação do mesmo órgão técnico. O primeiro era o requerimento de convocação e o segundo desses dois documentos era, precisamente, a consulta do Sr. Deputado Rui de Almeida sobre a duração dos mandatos dos atuais Deputados. Ao surgir essa consulta, deliberou a Comissão de Constituição e Justiça circunscrever sua opinião apenas a uma parte da matéria ventilada no meu parecer, isto é, a de que os mandatos prevaleceriam até 15 de março próximo futuro, sem, no entanto, entrar no exame da outra conclusão por mim oferecida, ou seja, a de que, a partir de 31 de janeiro do corrente ano, o Congresso Nacional ficaria em recesso, permanecendo potencialmente em funcionamento para atender à eventualidade de uma convocação extraordinária, de iniciativa do Presidente da República, caso o pronunciamento imediato do mesmo Congresso se faça mister, em face do disposto em qualquer dos artigos da Constituição relativos ao assunto.

Assim sendo, Sr. Presidente, a deliberação da Comissão, ainda que não tendo acolhido formalmente meu parecer, nesse particular, também não se pronunciou contra êle, deixando em aberto a questão, uma vez que sômente aceitou a primeira parte do meu raciocínio, que aludia à permanência do Congresso até a inauguração da próxima legislatura.

Para esta decisão da Comissão, não atuei como relator, na verdadeira acepção da palavra, visto que ela não foi objeto do relatório. Desempenhei, simplesmente, a função de redator, isto é, de membro da Comissão incumbida de redigir o que nos seus debates ficou vencido. E, ao que

(10) D.C.N. de 12-1-51 — pág. 471.

li, hoje, no Diário do Congresso, quer-me parecer ter sido exatamente esta segunda matéria — a deliberação da Comissão de que a sessão legislativa deve durar até 9 de março — a ontem aprovada pelo plenário. Isto, entretanto, não infringe, não afasta, não elimina a possibilidade de o plenário, oportunamente, examinar a outra parte em que baseava minha sugestão, isto é, a de que a 31 de janeiro o Congresso, atendendo às divergências de opiniões e a susceptibilidades reveladas por vários de seus membros, numa e noutra Casa, julgue conveniente suspender seus trabalhos e entre em recesso, permanecendo, porém, em posição de ser novamente convocado, se necessário.

Segundo a declaração ontem formulada, em termos brilhantes e categóricos, pelo ilustre Presidente desta Casa, ficou determinado que, pelo menos na opinião da Mesa, o assunto é de natureza política e, portanto, estranho à competência do Poder Judiciário. Ora, se isso é verdade — e eu sou insuspeito para entrar na divulgação desse fato, porque, na própria sessão da Comissão de Constituição e Justiça, sustentei tese contrária, declarando que em muitos casos as questões de natureza política podem ser apreciadas pelo Poder Judiciário, desde que infrinjam ou violem direitos pessoais —, se isso é verdade, ficamos com a responsabilidade de dar solução política à questão, desde que somos os primeiros a não aceitar a interferência de outro poder, com o argumento de que nossas decisões são de natureza soberana, por se tratar de matéria especialmente afeta à nossa competência. *Ipsa facto* nos investimos da responsabilidade de dar à controvérsia uma solução também de natureza política.

Não estou querendo prever qual seja essa solução, nem pretendo indicar rumos, pelo menos antes do entendimento dos responsáveis pelos destinos dos partidos e da apreciação coletiva da matéria pelos órgãos, que são as bancadas na Câmara; apenas chamo a atenção da Casa para esse aspecto do assunto, que me parece merecer especial relevo.

Concluindo esta desataviada exposição, Sr. Presidente, desejo, portanto, declarar que, quando cheguei ao plenário, a matéria ontem debatida não era o meu parecer. Ao contrário disso, era uma decisão na qual minha opinião não tinha sido acolhida, ou pelo menos não tinha sido considerada objeto de deliberação.

Desde que a questão tenha sido colocada em termos de contribuição para a história, devo declarar que ignorava de forma absoluta, total, completa e definitiva, que: primeiro, meu parecer tivesse sido publicado no "Diário do Congresso Nacional"; segundo, que a declaração formulada pelo Sr. Presidente da Câmara, para uso do ilustre Ministro relator do processo, ia ser lida ao plenário da Casa; terceiro, que a esta declaração estivesse anexada a matéria constante das deliberações da Comissão de Constituição e Justiça; quarto, que essa matéria ia ser objeto de pronunciamento do plenário."

Vamos publicar, agora, opiniões de vários Deputados sobre a votação do Requerimento nº 52 e também sobre a convocação extraordinária.

O Deputado Freitas e Castro afirma que não tomou parte na votação do Requerimento nº 52, mas se estivesse presente teria votado contra o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, pois entendia que "os mandatos dos atuais Deputados terminam no dia 31 de janeiro corrente".

O Deputado Adroaldo Costa argumenta:

"O Poder Legislativo é um Poder Permanente, que existe sempre, sob pena de ficar truncado o regime representativo. Mas, entendendo, também, que os mandatos dos atuais Deputados terminam a 31 de janeiro. Se, porventura, mister se tornasse o funcionamento da Câmara a partir de 1º de fevereiro, os novos Deputados é que deviam tomar nosso lugar nesta Casa."

O Deputado Aluísio de Castro pondera:

"Se a intenção fôsse convocar tão-sómente o Congresso até 31 de janeiro, não existiria razão para a Câmara debater o assunto, porque só houve questão, só houve divergência entre os Deputados, que se estabeleceram em correntes dissidentes, porque se disse que esta convocação se prolongaria além de 31 de janeiro. O Sr. Afonso Arinos só se esforçou a vir a esta tribuna por mais de uma vez e discorreu, como já o disse, brilhantemente, sobre a matéria, porque S. Ex<sup>a</sup> pretendia convencer que mesmo depois de 31 de janeiro deveria ser convocado o atual Congresso. Ora, se esta não fôsse a intenção do Sr. Dep. Afonso Arinos, de ver este Congresso funcionar de 1º de fevereiro em diante, claro que S. Ex<sup>a</sup> não teria por que alçar a esta tribuna



para estabelecer o problema e em torno dêle emitir sua opinião, escudado nas opiniões abalizadas de Carlos Maximiliano e Aurelino Leal. Daí não há fugir, porque, se todos queriam que o Congresso entrasse em recesso em 31 de janeiro, não tinha por que se discutir, de vez que unânime era a opinião, o que não aconteceria, se este mesmo Congresso funcionasse depois de 31 de janeiro."

O Sr. Lino Machado congratula-se com o Congresso pela convocação extraordinária e afirma:

"Convocamos o Congresso. Convocamo-lo até 9 de março e poderemos entrar em harmonia com o Senado, desde que ele não nos queira diminuir com injunções de politiquieiros que, estes, sim, desejam estabelecer atrito entre os dois ramos do Legislativo."

O Deputado Flôres da Cunha acentua:

"A convocação determinou imensa controvérsia, e foram chamados juristas a opinar, fazendo-o uns num sentido, outros noutro; uns que se aferravam às Disposições Constitucionais Transitórias e outros, como o Sr. Afonso Arinos, que, baseados nos comentários do velho Direito Constitucional Republicano, achavam que se o Congresso devia ser convocado extraordinariamente, esse devia ser o atual, e não o futuro, que se vai compor de membros ainda não diplomados e outros cujas eleições serão até contestadas, não se sabendo quando poderão dar número para que exista *quorum* no novo Congresso. E depois, para mim, só se convoca aquilo que existe e o novo Congresso é um poder em formação."

Afirma, ainda, o Sr. Flôres da Cunha:

"Por que se convoca extraordinariamente o Congresso? Porque há necessidade de que ele esteja funcionando, quando o Sr. Getúlio Vargas assumir a Presidência da República e, ainda, porque existe uma infinidade de atos a serem lavrados pelo novo governo e que necessitam da presença do Congresso.

A 31 de janeiro, o futuro Presidente da República assumirá o poder. A 1º e 2 de fevereiro, terá de preencher altos cargos, cujas nomeações dependem de aprovação do Senado, como a do Prefeito do Distrito Federal, a de Embaixadores, etc. Outros atos há que carecem de aprovação do Congresso, como, por exemplo, a decretação do estado de sítio, a intervenção nos Estados, e não estaremos li-

vres dessas ocorrências, porque ameaças pairam mais do que no ar.

Se há necessidade de convocação do Congresso, como ficou exaustivamente demonstrado, por que convocar o novo e não o atual?"

O Sr. Pereira da Silva pontifica:

"Sómente o Poder em plena função pode ser convocado.

É estranho que se queira converter matéria tão meridianamente clara e expressa. E os que enfaticamente afirmam terminarem os nossos mandatos a 31 de janeiro, quando a Constituição declara expressamente que até a inauguração da legislatura seguinte permanecem todas as imunidades dos Deputados, parecem até querer negar o significado das palavras. Perguntaria a esses novos colegas o que se deverá compreender pela expressão "até a inauguração da legislatura seguinte", ou que significará o vocábulo "inauguração".

O dispositivo permanente da Constituição é o que deve prevalecer.

Tudo mais será confusão. Confusão ou recuo. O mais correto, porém, será que todos fiquem firmes em suas convicções e fiéis às jurídicas conclusões.

A história do futuro, Sr. Presidente, saberá distinguir a sofisticada confusão da verdadeira exegese, na compreensão e na aplicação do nosso direito público, em matéria tão esclarecida." (11)

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, através do seu relator, Senador Etelvino Lins, emite o parecer abaixo transcrito sobre a convocação extraordinária (12):

"PARECER Nº 88, DE 1951

1. O Presidente da Câmara dos Deputados, em ofício de 11 do corrente, transmitiu ao Presidente do Senado, para os fins do art. 39, parágrafo único, da Constituição da República, o instrumento de convocação extraordinária do Congresso Nacional, até 9 de março de 1951, com 154 assinaturas, fazendo-o acompanhar do parecer da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa — usemos aqui as expressões do próprio ofício — "sobre a extensão dos mandatos dos atuais Deputados, matéria que tem correlação com o termo da referida Convocação".

(11) D.C.N. de 13-1-51.

(12) D.C.N. de 31-1-51 — pág. 1.281.

Acha-se assim redigido esse parecer:

"A Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista o requerimento de convocação extraordinária do Congresso, opina favoravelmente à constitucionalidade da mesma convocação até março de 1951. Decidiu, ainda, a mesma Comissão adiar, para melhor estudo da questão, o parecer à consulta do Sr. Deputado Rui de Almeida, sobre o termo do mandato da atual Câmara dos Deputados, em face do art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

2. É automática, sem dúvida, a convocação extraordinária do Congresso, sempre que promovida pelo terço de uma das Câmaras (art. 39, parágrafo único, da Constituição). Dispensável, por isso, teria sido o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, como dispensável seria a audiência do mesmo órgão técnico do Senado, sobre a convocação de que se trata, se se referisse ela apenas ao período compreendido entre 16 de dezembro e 31 de janeiro. Aí, é claro, nada haveria a discutir.

Tratando-se, porém, de convocação até 9 de março, não há por onde negar que essa matéria, como bem salienta na parte final do seu ofício o Presidente da Câmara, tem correlação com a extensão dos mandatos dos atuais Deputados e dos Senadores eleitos para completar o número de que trata o § 1.º do art. 60 da Constituição. São questões, na realidade, inseparáveis, não se podendo compreender que se decida pela constitucionalidade da convocação até 9 de março e ao mesmo tempo se deixe para exame posterior o caso da extensão dos mandatos. Principalmente se atentarmos bem para os termos em que está redigido o instrumento de convocação, "com fundamento nos arts. 39 e seus parágrafos, 45 e 57 da Constituição Federal", dizem os seus signatários. Que significa essa referência aos artigos 45 e 57, ou seja, precisamente aos artigos em que se apóiam, para a defesa da sua tese, os partidários da prorrogação dos mandatos? Significa pura e simplesmente que se nega, desde já, possa ser convocado o novo Congresso para o período 1.º de fevereiro—9 de março. Noutras palavras, admitida a constitucionalidade da convocação extraordinária nos termos em que ela foi feita, estará, *ipso facto*, prejudgada a questão da extensão dos mandatos, sobre a qual passaremos a nos pronunciar.

3. Lançado o problema, duas correntes se apresentam para solucioná-lo: a dos que sustentam a prorrogação dos mandatos atuais até 9 de março e a dos que admitem a convocação do novo Congresso para 1.º de fevereiro.

Por mais que nos mereçam as opiniões em sentido contrário, reputamos inadmissível, a não ser por emenda constitucional, a primeira solução, ante a disposição categórica e expressa de que os mandatos cuja vigência se procura prorrogar terminarão a 31 de janeiro.

Nem se diga que há conflito entre o art. 45 do texto permanente, por força do qual as imunidades dos atuais Deputados e dos terceiros Senadores irão até março, e o artigo das Disposições Transitórias que fixa aquele termo — 31 de janeiro. Desaparecendo o mandato, desaparecem, por certo, as imunidades, na velha regra de que o acessório não sobrevive sem o principal. E ainda que conflito houvesse, teria de prevalecer, na hipótese, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em caso contrário, chegaríamos a singulares conseqüências: a) os mandatos dos atuais Deputados, que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prorrogou até 31 de janeiro próximo, já teriam terminado, eis que o texto permanente os fixa em quatro anos; b) os mandatos dos terceiros Senadores não terminariam naquela data, e sim em 1955, fixados que estão em oito anos, no texto permanente (art. 60, § 2.º). Resta a outra solução — a convocação do novo Congresso para 31 de janeiro ou 1.º de fevereiro.

Na hipótese especial que se criou com o art. 2.º, § 1.º, daquele Ato, é bem o caso de aqui invertermos o princípio de que uma legislatura termina quando a outra começa. Diremos então: uma legislatura começa quando a outra termina.

Nada se opõe, *data venia*, à solução em exame.

Se é certo que a Constituição, no art. 39, marca a data de 15 de março para a instalação do Congresso — instalação normal, já se vê —, também é certo que o parágrafo único do mesmo artigo prevê a hipótese de convocação extraordinária, por força da qual seria antecipada a posse dos Deputados e Senadores eleitos a 3 de outubro. Mas, alega-se, com essa antecipação, estaria ferido o art. 57, que

estipula a duração de quatro anos para a legislatura, ampliados que ficariam de um mês e dias os mandatos daqueles representantes. Ou, então — alega-se ainda —, esses mandatos terminariam a 31 de janeiro ou 1.º de fevereiro de 1955, com o que estaria, é verdade, contornado o desrespeito à Lei Básica, mas — adianta-se — subsistiria, naquela época, o mesmo problema que agora se procura resolver. Que decorreria daí, se esse problema já existe, e terá de ser enfrentado, futuramente, em relação aos dois terços do Senado que terminarão os seus mandatos a 31 de janeiro de 1955 (art. 2.º, § 2.º, das Disposições Transitórias)? Até 1955, teríamos quatro sessões legislativas para a solução reclamada por emenda constitucional até, se fôsse o caso.

A realidade, em suma, é esta: com a extinção dos mandatos da atual Câmara dos Deputados e do terço do Senado, por disposição expressa, a 31 de janeiro próximo, não há por onde fugir à conclusão de que os novos Deputados e Senadores poderão ser convocados extraordinariamente para 31 de janeiro ou 1.º de fevereiro, por imperativo mesmo do princípio elementar de que o Congresso é instituição constitucional de existência ininterrupta e permanente.

4. Com essas considerações, opinamos no sentido de que a convocação extraordinária, ora em curso, deverá ir apenas até 31 de janeiro, podendo ser convocado, extraordinariamente, o novo Congresso para o período compreendido entre 1.º de fevereiro e 9 de março, por número legal de Senadores, cujos mandatos ultrapassem a atual legislatura, forma essa que não deixará dúvida sobre a legitimidade da iniciativa.

Sala Rui Barbosa, em 16 de janeiro de 1951. — *Waldemar Pedrosa*, Presidente — *Etelvino Lins*, Relator — *Ivo d'Aquino* — *Vergniaud Wanderley* — *Augusto Meira*, com restrições — *Luiz Tinoco* — *Aloysio de Carvalho* — *Evandro Vianna* — *Arthur Santos*, vencido, de acordo com o meu voto contido nas notas taquigráficas e publicado no "Diário do Congresso", cujo exemplar deve ser junto ao processado. — *Ferreira de Souza*, vencido, nos termos do meu voto sobre uma preliminar e, quanto ao mérito, nos do voto do Senador Arthur Santos, com o acréscimo declarado em sessão."

## VOTO EM SEPARADO DO SENHOR SENADOR ARTHUR SANTOS

"Senhor Presidente, a questão proposta ao nosso exame não é fácil; qualquer de suas soluções, jurídica ou política, assume aspecto de alta relevância.

*De mim, confesso as dificuldades que assaltaram meu espírito para chegar a uma conclusão.*

Entremos, porém, no assunto.

É indubitável a lacuna da Constituição.

Dispondo no art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que os mandatos dos atuais Deputados e dos Senadores federais, posteriormente eleitos, *extinguem-se em 31 de janeiro de 1951 e prescrevendo que a legislatura instala-se a 15 de março de cada ano, é infosismável que dentro de uma interpretação jurídica da lei constitucional, o regime político, baseado na existência dos três poderes representativos da soberania nacional, ficaria amputado de um deles, no período de 1.º de fevereiro a 15 de março de 1951.*

Num ponto, porém, está de acordo a quase unanimidade das opiniões divergentes: o da permanência e continuidade ininterrupta do Poder Legislativo.

Para preencher, pois, a lacuna da Constituição, só há duas soluções: ou levar até 15 de março a atual Legislatura, ou antecipar a futura para 1.º de fevereiro. Daí não há fugir!

Que a Constituição é omissa, dúvida não há. E todos concordam em que a omissão seja suprida por interpretação construtiva.

As Constituições são leis sistemáticas, cujos preceitos não valem isoladamente, senão conjugados dentro dos princípios doutrinários e técnicos que informam a sua ordenação.

Assim sendo, resta indagar qual será a solução mais compatível com o sistema da Constituição Brasileira.

Vou procurar responder à pergunta.

Sr. Presidente, repito mais uma vez: a Constituição Brasileira é omissa no tocante à existência do Poder Legislativo no período que vai de 1.º de fevereiro a 15 de março, porque, dispondo no Ato

das Disposições Constitucionais Transitórias que os mandatos dos atuais Deputados extinguem-se a 31 de janeiro, e dispondo o art. 39 que o Congresso Nacional reúne-se no dia 15 de março de cada ano e que a legislatura terá 4 anos, deixou expresso, por outro lado, que o mandato dos Deputados e Senadores já eleitos e diplomados para a futura legislatura começará em 15 de março de 1951, para terminar 4 anos depois, isto é, em 15 de março de 1955.

*O Sr. Augusto Meira:*

Assim é normalmente.

**O SR. ARTHUR SANTOS:**

Esta, a situação em que nos encontramos. Por outro lado, porém, estão numa minoria muito grande aqueles que pensam que o Congresso pode inexistir no período de 1.º de fevereiro a 15 de março.

A quase unanimidade, não só das opiniões até agora manifestadas por Deputados e Senadores, como a de juristas e doutores, é no sentido da continuidade do Poder Legislativo.

Estamos, portanto, chamados a opinar em face de uma omissão da Constituição, e por essa tendência muito simplista dos brasileiros de dar as soluções muito prontas aos problemas, mesmo aos graves problemas como o debatido neste momento. O *slogan* é que se pretende a prorrogação dos mandatos dos atuais Deputados e Senadores sem a lembrança de que a solução contrária importa em aumentar os mandatos dos Deputados e Senadores eleitos e diplomados para uma legislatura que se vai instalar a 15 de março de 1951.

*O Sr. Augusto Meira:*

Mas não convocação extraordinária.

**O SR. ARTHUR SANTOS:**

Sr. Presidente, o mandato dos membros do Congresso Nacional termina com a instalação da legislatura seguinte. Isto é princípio pacífico de Direito Constitucional.

Se o Legislativo, como o Executivo e o Judiciário, são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, a sua falta, num período de tempo, por menor que seja, desfalaria o sistema de uma peça imprescindível ao seu funcionamento. O recesso do Congresso Nacional não importa no desaparecimento do poder político que éle integra.

A regra de que as legislaturas se sucedem ininterruptamente é corolário do princípio da existência permanente do Poder Legislativo. Daí o conceito de Aurelino Leal, em "Teoria e Prática da Constituição Brasileira" — "a questão do começo e fim da legislatura é de simples percepção: ela acaba quando a seguinte começa".

No próprio preceito do art. 45 da Carta Magna, que estabelece imunidades aos membros do Congresso Nacional — desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte —, está a confirmação de que cada legislatura é substituída imediatamente por uma outra, mantendo-se assim a continuidade do Poder Legislativo, como órgão permanente da soberania nacional.

O melhor processo, pois, para saber quando termina a atual legislatura é indagar quando a nova começa.

A resposta no-la dá o art. 39 da Constituição: "O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 15 de março de cada ano, e funcionará até 15 de dezembro." E o art. 57: "cada legislatura durará quatro anos."

Se o Congresso Nacional reúne-se a 15 de março de cada ano, é de quatro anos o prazo de cada legislatura, óbvio que o quadriênio acaba quatro anos após, no mesmo mês e dia em que se iniciou. Assim, a nova legislatura começa a 15 de março de 1951 e terminará a 15 de março de 1955.

Nem se diga que o art. 39 da Lei Maior refere-se à sessão legislativa e não à legislatura. É que, de quatro em quatro anos, a instalação da legislatura ocorre no mesmo dia em que se abre a sessão legislativa comum.

Para que outro fôsse o entendimento, impunha-se que a Constituição houvesse marcado datas distintas, uma, para início das legislaturas, e outra, para começo das sessões legislativas.

Ao revés, a data prefixada é uma e única: — 15 de março.

De resto, nunca houve discrepância de interpretação nas constituições anteriores. Todas elas faziam coincidir a instalação da legislatura com a data de abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional.

O Regimento da Câmara dos Deputados, votado em obediência ao projeto do art. 4.º da Constituição Federal, dispõe, no seu art. 1.º, de modo inequívoco, que a instalação da legislatura é a 15 de março, data do início das respectivas sessões legislativas. Vale assinalar que o legislador que elaborou esse diploma foi o mesmo legislador da Constituição de 1946, o que lhe dá autoridade indisputável na interpretação de seus textos e institutos.

Em síntese, parece que a atual legislatura termina a 15 de março de 1951, data em que se inicia a nova legislatura. Argumentam outros com a faculdade de convocação extraordinária do Congresso Nacional outorgada pelo parágrafo único do art. 39 da Constituição ao Presidente da República, e à iniciativa do terço de cada uma das Câmaras.

Salta aos olhos, porém, que a convocação extraordinária de uma assembléa só pode ocorrer depois de sua instalação regular. Não se convoca extraordinariamente um órgão que ainda não teve existência legal, decorrente de sua instauração.

O parágrafo único acima citado, refere-se tão-somente às sessões legislativas do Congresso Nacional e não às legislaturas, que têm data fixada de início e término, além de duração certa de quatro anos.

As sessões das duas Casas do Congresso Nacional são ordinárias ou extraordinárias. Ordinárias, as constantes das reuniões de 15 de março a 15 de dezembro de cada ano. Extraordinárias, as resultantes de convocações.

O que é defeso, porém, quer ao Presidente da República, quer às próprias Casas do Congresso Nacional, é anteciparem o início das legislaturas, dilatando-lhes o prazo de vigência ou subvertendo o processo de sua existência legal.

Admitir, na espécie, a antecipação da nova legislatura é criar vários problemas insolúveis. Um deles é abrir exceção de que não cogita o parágrafo único do art. 39, isto é, aceitar a convocação somente pelo Presidente da República e por um terço do Senado, já que não se tendo instalado o Congresso Nacional não há cogitar de um terço de seus membros, ainda desconhecidos e ausentes do corpo legislativo. Outro, concordar que um terço dos membros do Congresso Nacional, pertencentes à legislatura finda, possa convocar os con-

gressistas diplomados para a futura legislatura. E ainda que a convocação seja da iniciativa somente do Presidente da República ou dos Senadores cujos mandatos não se exauram a 31 de janeiro de 1951, hipótese não prevista no mandamento constitucional.

Tôda essa tortura de raciocínio resulta do equívoco de considerar categorias idênticas legislatura e sessão legislativa. Sr. Presidente, o parecer do nobre Senador Etelvino Lins procura dar uma solução interpretativa, para sanar a omissão da Carta Magna.

Em entrevista a "O Globo" o nobre relator afirma que a legislatura instala-se a 1.º de fevereiro.

Mas, para chegar à conclusão, admite S. Exa. que a legislatura instala-se a 1.º de fevereiro, mas que o Congresso, para funcionar daí por diante, necessita de convocação de um terço dos Deputados ou dos Senadores ou do Sr. Presidente da República.

Ora, Sr. Presidente, estamos em face de uma situação *sui generis*.

Admite o nobre relator que a legislatura começa a 1.º de fevereiro, mas, para que os Deputados e Senadores eleitos para essa legislatura possam funcionar no Congresso, é preciso convocação.

Vamos, assim, cair novamente na confusão entre legislatura e sessão legislativa. Quando a Constituição declara que o Congresso Nacional instala-se a 15 de março de cada ano, e funciona até 15 de dezembro, e que a legislatura dura 4 anos, está implícito que o início da sessão legislativa coincide com a instalação da legislatura. E porque coincide, começa desde logo a sessão legislativa.

Admitir como pretende o nobre relator que a legislatura instala-se a 1.º de fevereiro, mas que a sessão legislativa só vai começar a 15 de março, é, pelo menos, uma situação, ou uma conclusão, inédita no Direito Constitucional Brasileiro. E poderia, mesmo, dizer do Direito mundial, porque, quando se instala a legislatura, começa a sessão legislativa.

Instaurada a legislatura a 15 de março, começa imediatamente a sessão legislativa.

Acceptar, pois, que uma legislatura se instala a 1.º de fevereiro, mas que as sessões legislativas só tenham início a 15 de março é uma tortura de raciocínio a que foi levado o nobre relator.

O Sr. Vergniaud Wanderley:

Seria mais lógico dizer que a Constituição deixou o País sem Parlamento durante um mês e 15 dias.

O SR. ARTHUR SANTOS:

A essa conclusão é que não poderemos chegar.

O Sr. Ferreira de Souza:

Do contrário, o País, não estaria constituído.

O Sr. Vergniaud Wanderley:

Não, porque a Carta Magna armou o arcabouço Constitucional e criou os poderes.

O Sr. Ferreira de Souza:

E se fôsse necessária uma declaração de guerra?

O Sr. Ivo d'Aquino:

Vossa Excelência admitiria a convocação da Câmara extinta?

O Sr. Ferreira de Souza:

Aventei a hipótese de declaração de guerra, de haver pronunciamento do Poder Legislativo.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Estou pregando no deserto. Vejo que o Senador Ivo d'Aquino não percebeu meu argumento. Não declarei que haja mandato extinto; asseverei que estamos em face de uma omissão da Constituição a qual temos de suprir com uma providência.

O Sr. Ivo d'Aquino:

A Constituição declara que a sessão legislativa começa em 15 de março.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Ela diz que a atual legislatura vai até 15 de dezembro.

O Sr. Ivo d'Aquino:

E não há o recesso?

O SR. ARTHUR SANTOS:

Senador Ivo d'Aquino, não creio que V. Exa., emérito Professor de Direito Constitucional, confunda recesso parlamentar com inexistência de um dos Poderes.

O Sr. Ivo d'Aquino:

Não confundo. Afirmando que a Constituição, quando marcou a data de 15 de março para início da sessão legislativa,

escolheu o dia seguinte ao do término do recesso. O que a Carta Magna não previu foi o que se está dando. Não podemos, por isso, concluir que deva funcionar uma Câmara e o terço do Senado com mandatos extintos.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Então V. Exa. conclui que deva funcionar uma Câmara de legislatura não iniciada? Tanto inexistente mandato pelo seu esgotamento no tempo, como inexistente aquele que não principiou. Se os Deputados e Senadores, cujo mandato termina a 31 de janeiro, não podem tomar parte na convocação, também os eleitos para a próxima legislatura só poderão ser convocados, nos termos da Constituição, a partir de 15 de março.

O Sr. Ivo d'Aquino:

Mas já estão eleitos pelo povo.

O SR. ARTHUR SANTOS:

É outra coisa. O início dos seus mandatos está expresso. A Constituição declara que a legislatura se instalará em 15 de março.

Não tenho a menor preocupação de declarar que esta interpretação definiu do texto expresso da Constituição, porque não vejo solução jurídica para essa lacuna. O que sustento é que uma legislatura termina com a instalação da outra, o que me leva à conclusão de que a atual termina em 15 de março. Do contrário, chegaríamos a uma dupla situação. Há os que pensam, como o Senador Etelvino Lins, que a legislatura começa a 1.º de fevereiro mas a sessão legislativa só se instala a 15 de março; e há os que pensam, como o Deputado João Mangabeira, que o Congresso Nacional pode funcionar a 1.º de fevereiro, independentemente de convocação.

Como vê a Comissão, a matéria é muito mais complexa do que parece.

Segundo a interpretação do eminente Deputado João Mangabeira, os legisladores podem ter seus mandatos antecipados para 1.º de fevereiro, os quais se extinguirão em 15 de março de 1955.

O Sr. Ivo d'Aquino:

Perdão! Na sua entrevista o Deputado João Mangabeira diz que os mandatos terminam em 31 de janeiro.

O SR. ARTHUR SANTOS:

A opinião de S. Ex.<sup>a</sup> é que os futuros Congressistas podem ser convocados para 1.º de fevereiro, mas que seus mandatos, que são de quatro anos, terminarão a 15 de março de 1955.

O Sr. Etelvino Lins:

Pelo que apreendi da entrevista do Deputado João Mangabeira a opinião de Sua Excelência é a exposta por V. Ex.<sup>a</sup>.  
O Sr. Ivo d'Aquino:

Permita-me V. Ex.<sup>a</sup> ler o trecho da entrevista:

"A 31 de janeiro, Deputados perderam o mandato. Outros Deputados têm mandato. O mandato não começa com a abertura da sessão legislativa, isto é, a 15 de março. O cidadão, desde que é reconhecido e proclamado Deputado pelo poder competente, tem mandato. Não pode praticar, depois disso, uma série de atos, sob pena de perdê-lo. Tem imunidades, tem o uso e o gozo do mandato. O que ainda pode não ter é o exercício do mandato. Mandato e legislatura não são exatíssimamente a mesma coisa. Haveria alguém com ânimo de sustentar que esse ato — o de autorizar a guerra — fôsse praticado por uma Câmara com mandatos extintos, e cujos portadores em mais de dois terços tinham sido derrotados nas urnas?"

O SR. ARTHUR SANTOS:

Posso garantir a V. Ex.<sup>a</sup> e à Comissão que o Deputado João Mangabeira entende que a legislatura começa a 1.º de fevereiro, independentemente da data de 15 de março.

O Sr. Ivo d'Aquino:

S. Ex.<sup>a</sup> não disse isso na entrevista.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Então, o mandato começa em 1.º de fevereiro e termina quando?

O Sr. Ivo d'Aquino:

V. Ex.<sup>a</sup> deve perguntar ao Deputado João Mangabeira e não a mim.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Se começa a 1.º de fevereiro, quando termina?

O Sr. Ivo d'Aquino:

Não estou de acôrdo com V. Ex.<sup>a</sup>, em absoluto.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Não desejo que V. Ex.<sup>a</sup> esteja de acôrdo comigo; quero que me responda.

O Sr. Ivo d'Aquino:

A Constituição estabelece que a legislatura durará 4 anos. Se distingue entre legislatura e instalação do Congresso...

O SR. ARTHUR SANTOS:

Se o Congresso se instala a 1.º de fevereiro, quando termina a legislatura?

O Sr. Ivo d'Aquino:

Só termina em 31 de janeiro.

O SR. ARTHUR SANTOS:

V. Ex.<sup>a</sup>, porém, não a leu por inteiro. Aliás, V. Ex.<sup>a</sup> não pode contradizer o que afirmo sôbre o pensamento do Deputado João Mangabeira. S. Ex.<sup>a</sup> entende que a nova legislatura se instala a 1.º de fevereiro dêste ano e que os mandatos dos novos legisladores terminam a 15 de março de 1955. Para chegar a esta conclusão, S. Ex.<sup>a</sup> também aumenta o mandato de mês e meio.

Insisto, Sr. Presidente, não vejo, dentro de uma interpretação isolada do texto da Constituição, solução para o caso. Há uma lacuna na Carta Magna.

No seu parecer, o nobre Senador Etelvino Lins, a quem confesso meu respeito e minha homenagem pela isenção com que encarou a questão, no sentido de lhe encontrar solução jurídica, levanta uma construção a meu ver absolutamente inédita e que não se compadece nem com a letra nem com o espírito da constituição, qual a de que a legislatura se instala a 1.º de fevereiro mas que a sessão legislativa correspondente só começa a 15 de março.

Onde, Sr. Presidente, na Constituição brasileira, ou nas suas tradições, se admite instalação de uma legislatura antecipada de mês e meio do início da sessão legislativa correspondente? A legislatura instala-se concomitantemente com sessão legislativa.

Declara a Constituição:

"O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 15 de março de cada ano e funcionará até 15 de dezembro".

De quatro em quatro anos, coincide com o início da sessão legislativa a instalação da legislatura. Nestas condições o

mandato termina, também, de quatro em quatro anos.

Estou convencido que a matéria é absolutamente opinativa.

As Disposições Constitucionais Transitórias abrem exceção à regra da Constituição e não podem se transformar em mandamento permanente, como êsse de iniciar as legislaturas em primeiro de fevereiro.

*O Sr. Augusto Meira:*

Isto é absurdo.

**O SR. ARTHUR SANTOS:**

Não é absurdo: é a conclusão a que chegou o relator no seu parecer.

*O Sr. Etelvino Lins:*

Trata-se de dispositivo transitório com força permanente e que não se choca com o texto da Constituição.

**O SR. ARTHUR SANTOS:**

Não se tornará permanente.

*O Sr. Etelvino Lins:*

Todos os Presidentes tomarão posse a 31 de janeiro, por força de uma disposição transitória, também com força de disposição permanente, o que é possível, por isso mesmo que o texto da nossa Carta Política não dispõe em contrário.

Agora, respondo ao meu nobre colega, Senador Arthur Santos, que, há poucos instantes, declarou não haver exemplo no mundo, do início da legislatura não coincidir com o início da sessão legislativa. Citarei o caso do Congresso Americano. Até 1933, a legislatura se iniciava em 4 de março e a sessão legislativa em princípios de dezembro. Os deputados, que assumiam o mandato em dezembro, recebiam, por sinal, subsídios atrasados correspondentes aos nove meses de recesso. Eis minha resposta a V. Ex.<sup>a</sup>.

**O SR. ARTHUR SANTOS:**

V. Ex.<sup>a</sup> não me respondeu talvez porque não tenha sido clara minha objeção. É necessário haver texto expresso. Se a Constituição brasileira declarasse que o início da legislatura seria a 1.<sup>o</sup> de fevereiro e o da sessão legislativa a 15 de março, *tolitur questio*. Mas em nenhum de seus dispositivos ela consagra o início da legislatura em data diferente da do início da sessão legislativa.

*O Sr. Etelvino Lins:*

A 15 de março, o que começa é a sessão legislativa de cada ano. Quanto ao início da legislatura, é omissivo o texto permanente. Daí a minha conclusão: a próxima legislatura começará no dia 1.<sup>o</sup> de fevereiro, por isso mesmo que a atual terminará a 31 de janeiro próximo, por força do que prescreve o art. 2.<sup>o</sup>, § 1.<sup>o</sup>, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**O SR. ARTHUR SANTOS:**

Lamento nossa divergência. Acho que a Constituição é expressa.

*O Sr. Ferreira de Souza:*

A Constituição determina que a posse do Presidente da República é a 31 de janeiro, o que se repetirá de cinco em cinco anos. Tendo-se iniciado em 31 de janeiro de 1946, o período do atual Presidente só podia terminar a 31 de janeiro de 1950.

**O SR. ARTHUR SANTOS:**

A meu ver, a Constituição brasileira marcou o início da legislatura bem expressamente. Tanto assim é, que nunca, em nossa vida constitucional, houve divergência. A legislatura se instala a 15 de março; de quatro em quatro anos se inicia uma legislatura que coincide com o começo da sessão legislativa. Instalada a legislatura, começa o Poder Legislativo a funcionar, a não ser, como diz o Senhor Massena, que a Constituição houvesse marcado data diferente para isso.

Vou mais longe. Repito que dentro daquela interpretação farisáica, a que me referi, há lacuna na nossa Constituição, que pode ser suprida com esta...

*O Sr. Augusto Meira:*

Com êste alvitre...

**O SR. ARTHUR SANTOS:**

E com o alvitre, que não importa em prorrogação de mandato, pois a outra significa antecipação de mandato. Já é do direito civil que o mandato se extingue pela fluência do prazo, como se inicia em tempo fixo.

Posso, por exemplo, constituir um procurador para me representar a partir de 15 de março.

Nós que fomos eleitos para a próxima legislatura temos mandato para uma legislatura que se vai iniciar a 15 de março. Assim, antecipar o começo de tal



legislatura representa, a meu ver, solução falha.

Concluindo, Sr. Presidente, não vejo solução jurídica para a hipótese, a não ser a decorrente de interpretação dos institutos e categorias constitucionais. Tenho para mim que a minha solução não as viola.

Sr. Presidente, estou expondo meu ponto de vista e fazendo a crítica serena da opinião do ilustre relator, a quem rendo as devidas homenagens.

A questão em debate é verdadeiramente torturante. Há dois meses venho buscando solução e o meu espírito muitas vezes vacilou.

O Sr. Evandro Vianna:

Reconhece V. Ex.<sup>a</sup> que há um hiato?

O SR. ARTHUR SANTOS:

Perfeitamente.

O Sr. Alfredo Neves:

Desejo indagar de V. Ex.<sup>a</sup>, respeitando os altos conhecimentos de todos, se os Deputados diplomados que passam a perder os seus vencimentos...

O Sr. Ferreira de Souza:

Não é exato.

O Sr. Alfredo Neves:

Meu nobre colega, trata-se de decisão do Tribunal Superior Eleitoral.

O Sr. Ferreira de Souza:

Decisão errada.

O Sr. Alfredo Neves:

Mas, decisão! Pergunto: aqueles Deputados já diplomados, não podendo, portanto, celebrar contrato com o Governo, não podendo receber do Tesouro, não gozando de imunidades, não ficam também, até 15 de março, em situação de tortura?

O SR. ARTHUR SANTOS:

Por que tortura? V. Ex.<sup>a</sup> se esquece de que eles foram eleitos para a legislatura a iniciar-se em 15 de março.

O Sr. Evandro Vianna:

Muito bem. V. Ex.<sup>a</sup> tem toda a razão.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Assim, insisto em que a questão só pode ter solução política, principalmente porque entendo não possuir o Judiciário competência para dirimir a controvérsia.

Não se trata, em absoluto, de garantias individuais, mas de matéria de competência política privativa do Poder Legislativo.

O Sr. Evandro Vianna:

De inteiro acôrdo com V. Ex.<sup>a</sup>.

O SR. ARTHUR SANTOS:

Se assim penso, considero implícito dever o legislativo dar solução à controvérsia.

Insisto, mais uma vez, em que o Congresso Nacional não pode faltar à sua missão, como instituição política e constitucional da mais elevada categoria, mantendo-se à altura das imensas responsabilidades que sobre ele pesam como fiador e como órgão que representa a soberania nacional.

Urge para o caso solução política.

Juridicamente, a solução que encontro é esta: toda legislatura termina quando a outra começa. E a nova começa a 15 de março de 1951. — Arthur Santos.

O Parecer nº 88, do Senador Etelvino Lins, é aprovado pelo Senado Federal, na sessão de 29 de janeiro de 1951.

As divergências havidas entre os membros do Congresso Nacional levam a Câmara dos Deputados a aprovar o seguinte Projeto de Resolução nº 40 (13):

*"Institui uma Comissão Mista, com prévia audiência do Senado, para solucionar as questões suscitadas pela convocação extraordinária."*

(Da Mesa)

Art. 1º — A Câmara dos Deputados, com prévia audiência do Senado, nos termos do art. 32 do Regimento Interno, resolve constituir uma Comissão Mista, integrada por 6 Senadores e 6 Deputados, para o fim especial de, no prazo de 5 dias, sugerir uma solução que harmonize as questões suscitadas pela convocação extraordinária.

(13) Este projeto de resolução teve origem do seguinte requerimento aprovado pela Câmara dos Deputados:

"Na forma do art. 32 do Regimento Interno requeremos a constituição de uma Comissão Mista, integrada por cinco Senadores e cinco Deputados, para o fim especial de, no prazo de cinco dias, sugerir uma solução que harmonize as questões suscitadas pela convocação extraordinária.  
Sala das Sessões, 16 de janeiro de 1951  
— Soares Filho — Acúrcio Tôres — Arthur Bernardes."

O número dos membros da Comissão Mista foi aumentado por sugestão do Senador Ivo d'Aquino (D.C.N. de 20-1-51).

Art. 2º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara dos Deputados, 16 de janeiro de 1951 — *Cyrillo Júnior* — *José Augusto* — *Munhoz da Rocha* e outros." (DCN de 23-1-51 — pág. 816.)

Aprovado o Projeto de Resolução nº 40, são designados, por parte da Câmara: Deputados Acúrcio Torres, Soares Filho, Arthur Bernardes, Gurgel do Amaral, Raul Pila e Campos Vergal.

Por parte do Senado Federal: Senadores Ferreira de Souza, Marcondes Filho, Atílio Vivacqua, Victorino Freire, Ivo d'Aquino e Mozart Lago.

A Comissão encerra seus trabalhos com o seguinte projeto de resolução (DCN de 26/1/51 — pág. 1.000):

*"Dispõe sobre o encerramento dos trabalhos da presente convocação extraordinária."*

(Do Sr. Arthur Bernardes)

A Câmara dos Deputados, considerando que ficaram satisfatoriamente atendidas as razões da convocação extraordinária do Congresso Nacional, resolve:

Artigo único — A Mesa da Câmara dos Deputados marcará a sessão de encerramento dos trabalhos da presente convocação extraordinária para o dia 31 do corrente mês de janeiro.

Sala das Sessões, em janeiro de 1951 — *Arthur Bernardes* — *Soares Filho* — *Acúrcio Torres* — *Campos Vergal* — *Gurgel do Amaral*.

#### Justificação

A Comissão Mista designada pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, para sugerir medidas que harmonizem as questões surgidas em consequência da convocação extraordinária do Congresso, ontem reunida com a presença de todos os seus membros, Senadores Ivo d'Aquino, Marcondes Filho, Ferreira de Souza, Atílio Vivacqua, Mozart Lago e Victorino Freire e Deputados Arthur Bernardes, Acúrcio Torres, Soares Filho, Raul Pila, Gurgel do Amaral e Campos Vergal, resolveu, por unanimidade, apresentar como resultado do exame das referidas questões a seguinte sugestão:

A Comissão, considerando que durante o período de funcionamento do Congresso em sessão extraordinária de 15 de dezembro do ano passado até 31 do cor-

rente mês ficam atendidos os objetivos da convocação, sugere o encerramento de seus trabalhos em 31 de janeiro mediante:

- "a) a adoção pela Câmara dos Deputados, à qual coube a iniciativa da convocação, de uma resolução de encerramento;
- b) pronunciamento subsequente do Senado no mesmo sentido."

Na votação do Projeto de Resolução nº 42, vários Deputados externaram suas opiniões em tôrno dêle. Vamos publicar alguns trechos do discurso do Deputado Hermes Lima, pronunciado na sessão de 26 de janeiro de 1951 (14):

"Sr. Presidente, o projeto de resolução que está submetido ao voto da Casa encerra matéria de mais alta gravidade e de sérias conseqüências para o funcionamento das instituições no País. Tratarei, antes de tudo, desse aspecto da questão, que me parece ser o mais relevante no momento, em face dos termos em que se acha redigido o mencionado projeto de resolução. Que pretende essa proposição? Desconvocar uma convocação.

Ora, Sr. Presidente, a maioria desta Casa, à qual sempre pertenci, argumentou invariavelmente que o direito de o terço convocar o Congresso era direito que não podia sofrer contestação de ninguém, não podia, sequer, ser submetido a discussão — e nunca o foi. Apresentada à Mesa da Câmara a convocação extraordinária do Congresso por um terço dos membros de uma das Câmaras componentes dêle, essa convocação estava automaticamente realizada. Por que se dava tal interpretação ao texto constitucional? Porque se considerava que o direito de um terço convocar o Congresso era direito sagrado das minorias, um direito que se assegurava às minorias contra a opressão legislativa das majorias, um direito que se assegurava às minorias para que a maioria não pudessem asfixiar em tempo algum essa grande válvula do sentimento e da opinião pública que é o Congresso.

Esse foi o entendimento — embora contestado por eminentes Deputados — êsse foi o entendimento quase unânime em relação ao texto constitucional que rege a matéria da convocação extraordinária do Congresso por um terço de uma das Câmaras.

(14) D.C.N. de 27-1-51 — S. II — pág. 1.112.

Foi esse o entendimento invariavelmente dado até agora à matéria da convocação extraordinária.

Se é doutrina pacífica que um terço do Congresso tem o direito de convocar extraordinariamente, como vem agora esse projeto de resolução desfazer a convocação por maioria, porque não há unanimidade sequer da Casa para a votação do projeto de resolução; como vem a maioria da Casa destruir, ao fim da legislatura, uma das garantias políticas mais interessantes que a Constituição assegura às minorias legislativas?

A Câmara, portanto, tem diante dela o problema colocado nos termos mais simples: a Câmara, com esse projeto de resolução, vai dar nova interpretação ao artigo constitucional que assegura à minoria de um terço o direito de convocar extraordinariamente o Congresso. Qual é essa nova interpretação? É simplesmente a de que, convocado o Congresso automaticamente por essa minoria de um terço e reunido, a maioria da Câmara convocadora pode dizer que não há motivo para a convocação e o Congresso entra, então, em período de recesso. É, ou não, grave a matéria?

A Câmara vai abrir mão de uma conquista já feita. A Câmara vai abandonar uma conquista feita com tenacidade, com espírito político de defesa do regime. A Câmara vai, portanto, capitular. E capitular, Sr. Presidente, porque ela não quer resolver a questão com a largueza do espírito político que a questão exige, e que seria, a meu ver, a seguinte: o Congresso está convocado até 14 de março, extraordinariamente, porque a convocação, segundo a jurisprudência firmada nesta Casa, não pode sofrer discussão, nem ser submetida ao voto da maioria.

Este Congresso está convocado até 31 de janeiro, data em que, insofismavelmente, terminam nossos mandatos. Não há possibilidade de um argumento para chegar à conclusão de que nossos mandatos não terminam naquela data. Perdõem-me, mas tudo parece especiosidade de discussão e de interpretação. O artigo do Ato das Disposições Transitórias da Constituição diz que o mandato dos Deputados termina com o do Presidente da República. E por que estipula essa data? Porque o mandato dos Deputados foi aumen-

tado de um ano para coincidir com o término do mandato do Presidente da República. Por isso, a matéria figurou no capítulo das Disposições Transitórias. Fomos eleitos por quatro anos, mas o legislador constituinte prorrogou nossos mandatos. Houve necessidade de dizer claramente que nossos mandatos terminariam com o do Presidente da República.

Sr. Presidente, o Congresso está convocado.

Quem haveria de reunir-se aqui, nesta sala e nestas bancadas, a 1º de fevereiro? Os Deputados eleitos pelo povo, aqueles que saíram vitoriosos das urnas, aqueles que já receberam seus diplomas são Deputados e se reunirão a 15 de março, porque a Constituição marcou essa data ordinária para os parlamentares entrarem em exercício, independentemente do poder e do arbítrio dos homens, inclusive da própria Câmara. Trata-se, portanto, de data em que o Congresso não pode deixar de reunir-se, em que ele entra a cumprir seu dever, se não for chamado a cumpri-lo antes daquele prazo. A data significa uma garantia para o funcionamento do Congresso, mesmo contra a vontade do Congresso, que não pode adiar sua reunião.

Pode antecipar, porque os Deputados estão eleitos e receberam seus diplomas. Haverá quem negue que os Deputados eleitos, na posse de seus diplomas, não estejam em condições de entrar em exercício antes da data ordinária marcada pela Constituição? Trata-se de data fixada para uma garantia, a fim de que o Congresso possa reunir-se contra quaisquer arbítrios, contra a vontade do soberano. Historicamente, se não me engano — há muitos eminentes constitucionalistas ouvindo-me —, marcar data certa para a reunião do Poder Legislativo significa exatamente garantir seu funcionamento, contra tentativas de adiamento das suas sessões, inclusive contra tentativas das próprias maiorias facciosas, que possam dominá-lo nesse ou naquele período.

Sr. Presidente, não posso ter a respeito a menor dúvida: o texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias surgiu das condições especialíssimas pelas quais esse Congresso teve prorrogado o seu mandato. Portanto, a meu ver, a solução que se impõe é a rejeição desse

projeto de resolução e, em consequência, decidir a Câmara, como é do seu dever, no sentido de considerar extintos os mandatos dos atuais Deputados, a 31 de janeiro. Imediatamente, a convocação passa a ser válida para a nova Câmara, que não é senão esse mesmo Congresso. O Legislativo é um poder. As Câmaras são expressões dele, mas não há compartimentos estanques entre a vida de uma Câmara e a vida de outra Câmara. Nem pode haver. O País, portanto, não ficará quarenta e cinco dias sem Legislativo. Não fica um minuto sem Legislativo; não ficará um minuto sem Legislativo. Esta Câmara é que não pode deliberar nem um minuto depois da meia-noite de 31 do corrente. Um minuto depois de 31 não haverá aqui Deputado de espécie alguma, que não tenha sido eleito a 3 de outubro. Os atuais Deputados constituirão um ajuntamento que, se quiser arrogar-se o luxo de ser Câmara e ocupar o Palácio Tiradentes, está sujeito a uma ação policial, absolutamente defensável e absolutamente necessária."

O Deputado Raul Pila (15) também pronuncia discurso. Vamos recordá-lo:

"Sr. Presidente, nenhuma dúvida tenho de que o Congresso Nacional foi convocado, está legitimamente convocado e poderá funcionar até que, de acordo com a Constituição, se instale o novo. Entretanto, estou convencido também de que qualquer que fosse a opinião do Senado a respeito do termo do nosso mandato, isto é, a duração da sessão extraordinária em curso, não lhe caberia mais senão acatar o ato da Câmara que é por si perfeito e acabado. A Câmara, no caso, pela maioria dos seus representantes, convocou essa sessão extraordinária. Ao Senado, se tivesse tido plena consciência da sua responsabilidade, caberia apenas acatar aquela decisão, embora discordando. Tal, porém, não aconteceu. Resolveu, entendeu de divergir da Câmara, opor-se ao ponto de vista da Câmara. Daí surgiu o conflito, em si mesmo grave, mas muito mais grave pela conjuntura especial em que ele se vem produzindo. Estivéssemos em outra situação, o conflito aberto entre as duas Casas do Congresso acabaria por se resolver de uma outra forma. É justamente na atual conjuntura que esse conflito vem abrir ensanchas a um grave perigo, várias vezes mencionado nesta Casa, quando menos o da dualidade de Câmaras. A nossa, entendendo que o seu mandato só termina em meados de março, e a nova, que o seu mandato vai começar.

Não é preciso nos detemos no caráter especial da atual situação política para perceber que, efetivamente, aqueles perigos, que nós, pela nossa vigilância, pretendemos evitar, seriam provocados e enormemente agravados. A resolução submetida ao voto da Câmara, como já tive ocasião de dizer, em aparte, é de prudência política.

Do ponto de vista jurídico, não tenho qualquer dúvida, essa sessão extraordinária está perfeitamente convocada e deveria ir até seu término natural; do ponto de vista jurídico, entendo que o Senado não poderia interferir em nossa deliberação. Só poderia acatá-la, embora discordando, da mesma forma que, invertida a situação, se a iniciativa tivesse partido do Senado e nós também discordássemos, só nos caberia acatá-la, submetendo-nos."

O projeto não foi votado por falta de número. E na sessão de 30 de janeiro de 1951 o Presidente da Câmara presta os seguintes esclarecimentos:

"Srs. Deputados, no exercício da função de Presidente desta Casa, a minha individualidade se dilui no seu voto soberano em matéria que lhe seja pertinente. A mim me é vedado praticar contra esse voto, mesmo em defesa das próprias inclinações de consciência.

Tenho declarado, como intérprete da lei constitucional, no exercício de um direito que me assiste, embora sem prestígio intelectual, que o mandato tem o termo final a 31 de janeiro.

Escolhido dentre os meus pares, por extensa generosidade, para Presidente dos trabalhos da Câmara, a mim me cumpre, por força do cargo, discipliná-lo e aqui permanecer, como delegado do voto da Casa, para esse fim.

A Câmara vem acompanhando o curso do episódio determinante do projeto de resolução que os Senhores líderes de correntes políticas encontraram como fórmula para a solução do caso, que, afirmo, perante a mais alta Corte de Justiça do País, ser exclusivamente político. Sucessivas foram as sessões extraordinárias por mim convocadas. Das nossas reuniões têm resultado inúteis os esforços para a votação do citado projeto, que marcaria, ou não, o termo dos nossos trabalhos de última sessão legislativa desta legislatura.

(15) D.C.N. de 27-1-51.

**Que me cabe fazer?**

Esta Presidência, tendo em apêço as deliberações da Câmara sobre a convocação extraordinária e sua duração; considerando, também, as controvérsias suscitadas pela referida convocação, reconhecidas pelos líderes de todos os Partidos representados na Câmara e no Senado, os quais consideraram na designação de uma Comissão Mista que sugerisse uma solução para a situação parlamentar criada; atendendo ainda a estar na Ordem do Dia, como resultado dos trabalhos dessa Comissão Mista, um projeto de resolução fixando o encerramento dos trabalhos da Câmara a 31 do corrente; considerando, finalmente, que esse projeto de resolução, embora sufragado pela maioria dos Deputados presentes às sessões, não foi até agora aprovado por falta de *quorum*.

Resolve: só marcar *Ordem do Dia* para os trabalhos da Câmara quando esta Presidência se convencer de que na elementos para a votação nos termos regimentais.

Era o que me cumpria informar à Casa."

A questão ficou em suspenso e somente em março, com os novos parlamentares eleitos e iniciada a nova legislatura, foi lido o relatório do Senado correspondente à sessão legislativa anterior.

Em virtude deste impasse, não se sabendo se, no caso da necessidade de uma convocação extraordinária, durante a sucessão das legislaturas, seriam convocados os antigos ou novos parlamentares, Câmara e Senado alteraram seus Regimentos, de forma a dar posse aos eleitos em 1º de fevereiro, no início de cada legislatura. (\*)

O art. 2º do Regimento do Senado Federal, alterado pela Resolução nº 30, de 1954, ficou assim redigido (16):

"Art. 2º — As 14 horas e 30 minutos do dia 1º de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura, os Senadores cujo mandato não findou e os Senadores recém-eleitos deverão comparecer ao edifício do Senado, para as reuniões preparatórias da sessão legislativa ordinária a instalar-se em 15 de março (Constituição, art. 39).

O art. 2º do Regimento da Câmara dos Deputados, também, foi alterado (17):

"Art. 2º — As 14 horas e 30 minutos do dia 1º de fevereiro do primeiro ano de

cada legislatura, os candidatos diplomados Deputados federais reunir-se-ão em sessão preparatória, na sede da Câmara.

**CONVOCAÇÃO ISOLADA DO SENADO**

Na sessão de 30 de janeiro de 1951, o Senado aprovou a seguinte indicação (18):

"INDICAÇÃO Nº 2, de 1951

(a que se refere o Parecer nº 120, de 1951)

Em face das considerações expostas da tribuna do Senado pelos Senadores, primeiros signatários, indicamos que o Plenário se pronuncie no sentido de saber se o Senado pode ou não ser convocado, isoladamente, pelo seu Presidente, no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre as matérias previstas nos artigos números 19, § 6º, 45, 48, parágrafos 1º e 2º, 62, 63, 64 e 156, § 2º, da Constituição, art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como sobre a apreciação dos vetos do Prefeito (art. 14 da Lei número 217, de 15 de janeiro de 1948).

Sala das Sessões, em 26 de janeiro de 1951 — *Attilio Vinacqua — Mozart Lago — Kerginaldo Cavalcanti — Euclides Vieira — Lúcio Corrêa — Marcondes Filho — Francisco Gallotti — Ernesto Dornelles.*"

(\*) Vide Projeto de Resolução nº 37/51. Publicação do Deputado Castilho Cabral. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (Relator: Deputado Lúcio Bittencourt — voto em separado do Deputado Afonso Arinos).

(16) O art. 2º do Regimento do Senado Federal, antes da Resolução nº 30, de 1954, era concebido nos seguintes termos:

"Art. 2º — Cinco dias antes da data fixada para a abertura do Congresso Nacional, deverão os Senadores comparecer ao edifício do Senado, às quatorze e meia horas, para as reuniões preparatórias que se realizarão com a presença de, pelo menos, onze Senadores e sob a direção da Mesa eleita para a sessão legislativa anterior, excluídos os membros que tiverem perdido ou terminado o mandato.

(17) O art. 2º do Regimento da Câmara dos Deputados, de 1949, era concebido nos termos abaixo transcritos:

"Art. 2º — No primeiro ano de cada legislatura, os candidatos diplomados reunir-se-ão em sessão preparatória, na sede da Câmara, às 14 horas do dia 10 de março.

(18) D.C.N. de 31-1-51 — pág. 1.285.

"PARECER Nº 120, de 1951 (da Comissão de Constituição e Justiça)

1) É objeto da nossa deliberação a Indicação nº 2, de 1951, concebida nos seguintes termos:

2) O assunto foi, inicialmente, afluído, no Senado Federal, pelo nobre Senador Mozart Lago, havendo discorrido sobre o mesmo, em substancial discurso, o ilustre Senador Professor Atílio Vivacqua. (*Diário do Congresso Nacional*, de 27 de janeiro de 1951, págs. 1.122 e 1.123).

3) Passamos a compendiar as matérias da competência funcional do Senado apontadas pela Indicação:

a) Constituição Federal

1) Art. 19, § 6º — autorização, "em casos excepcionais", do aumento do imposto de exportação dos Estados;

2) Art. 45, § 2º — Deliberação sobre processo contra Senador;

3) Art. 48, §§ 1º e 2º — Perda de mandato de Senador;

4) Art. 62 — Julgamento em crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República.

5) Art. 63 — Aprovação da escolha de magistrados, nos casos pela mesma estabelecidos, do Prefeito do Distrito Federal e de outros altos funcionários do Estado;

6) Art. 64 — Suspensão, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

7) Art. 156, § 2º — Autorização para alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

b) Disposições Constitucionais Transitórias — Art. 6º — Deliberação sobre fronteiras dos Estados.

c) Lei nº 217, de 15 de janeiro de 1948 — Art. 14 — §§ 3º, 4º e 6º — Aprovação ou rejeição de veto do Prefeito do Distrito Federal.

4) Delas são Judiciais as dos artigos 48 e 62.

As demais são atos de natureza "executiva ou consultiva", que lhe cabem na estrutura do regime, como *Magnum Concilium* da República.

Não se tratando, como é óbvio das "funções legislativas", da competência conjunta do Congresso Nacional (Const. Federal, art. 37), claro que "podem ser tratados, isoladamente", no recesso parlamentar, pelo Senado Federal, em cuja atribuição cabem especialmente, "se a medida excepcional fôr reclamada pelo interesse público."

5) Em tal hipótese, mediante provocação do representante do poder público, a que interesse o ato, poderá o Presidente do Senado convocá-lo, isoladamente, no recesso do Congresso Nacional, para deliberar sobre as matérias da Indicação nº 2, de 1951.

Este o nosso parecer.

Sala Rui Barbosa, em 29 de janeiro de 1951 — Waldemar Pedrosa, Presidente — Olavo de Oliveira, Relator — Luiz Tinoco — Atílio Vivacqua — Ivo d'Aquino — Vergnaud Wanderley — Augusto Meira."

## CONVOCAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

(2.ª Legislatura)

Publicaremos, a seguir, os requerimentos convocatórios de sessões extraordinárias realizadas na 2ª Legislatura.

### 1.ª Convocação (15-1-52 a 9-3-52)

"Sr. Presidente da Câmara dos Deputados:

Os Deputados abaixo assinados, com fundamento no art. 39 e seu parágrafo único, da Constituição Federal, convocam o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 15 de janeiro a 9 de março do próximo ano de 1952 (artigo 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Essa convocação se justifica pela necessidade do funcionamento do Poder Legislativo Federal para ulitimação de projetos em curso que interessam à administração, sem qualquer limitação quanto a outras iniciativas da competência constitucional do Congresso.

Sala das Sessões, em 9 de novembro de 1951 — *Félix Valois — Flôres da Cunha — Ernani Sátiro — Ivete Vargas — Joaquim Viegas* e mais 106 Senhores Deputados." (19)

## 2.ª Convocação (15-1-53 a 9-3-53)

"Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

De acôrdo com o artigo 39, parágrafo único, da Constituição, convoco o Congresso Nacional a reunir-se, extraordinariamente, de 15 de janeiro a 9 de março do próximo ano, a fim de deliberar sôbre os diferentes projetos de lei, originários do Poder Executivo, já apresentados ou que venham a sê-lo, e que naquele período estejam em trâmite na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

O principal objetivo da sessão legislativa extraordinária é a apreciação do projeto de reforma da organização administrativa do Governo Federal, ora em elaboração, e que deverá ser em breve enviado à Câmara dos Deputados.

É fora de dúvida que se incluirão, na pauta dos trabalhos extraordinários, aquelas proposições da própria iniciativa parlamentar, sôbre as quais qualquer das Casas do Congresso Nacional considere indispensável deliberar.

Rogo a Vossa Excelência as providências regimentais necessárias a que, nos termos da presente convocação, se reúna extraordinariamente o Congresso Nacional.

Rio, 10 de dezembro de 1952. — *GETULIO VARGAS.*" (20)

## 3.ª Convocação (15-1-54 a 9-3-54)

"Exm<sup>o</sup> Sr. Presidente da Câmara dos Deputados:

Os Deputados abaixo assinados, na conformidade do artigo 39, parágrafo único, da Constituição Federal, convocam o Con-

gresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 15 de janeiro a 9 de março do próximo ano de 1954 (artigo 177 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados."

Essa convocação justifica-se pela necessidade do funcionamento do Poder Legislativo Federal para votação dos projetos em curso que interessam à administração pública, sem qualquer limitação quanto a outras iniciativas da competência constitucional do Congresso.

Justifica-se ainda, diante de importantes medidas anunciadas pelo ilustre Ministro da Fazenda, em seu último discurso nesta Casa.

Sala das Sessões, em 13 de novembro de 1953. — *Armando Corrêa — Vieira Lins — Campos Vergal — Flôres da Cunha — Olinto Fonseca — Luiz Campagnoni — Rui Araújo* e mais 133 Senhores Deputados." (21)

## 4.ª Convocação (20-12-54 a 31-1-55)

"Nos termos do disposto no art. 39, parágrafo único, última parte, da Constituição Federal, requeremos a Convocação da Câmara e Senado (Congresso Nacional) em 20 de dezembro de 1954 a 31 de janeiro de 1955, para elaboração do novo Código Eleitoral e ulitimação de outros projetos em andamento, inclusive a Lei do Inquilinato.

Sala das Sessões, em 19 de outubro de 1954. — *Vieira Lins — Edmundo Barreto Pinto — Tenório Cavalcanti — Mário Aquile — Nelson Omegna — Arthur Audrá — Xavier Rebello — Paulo Couto* e mais 101 Senhores Deputados." (22)

## REQUERIMENTOS DE CONVOCAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

(3.ª Legislatura)

### 1.ª Convocação (7-2-55 a 9-3-55)

"Tendo em vista a situação política nacional, e sendo certo que o Congresso Nacional não pode se omitir em instante da tão irrecusável presença atuante, reque-

(19) D.C.N. de 17-11-51 — pág. 11.344.

(20) D.C.N. de 16-12-52.

(21) D.C.N. de 3-12-53 — pág. 1.981.

(22) D.C.N. de 2-11-54.

remos, com fundamento na lei, a Convocação Extraordinária do Congresso Nacional para o período compreendido entre 7 de fevereiro a 9 de março de 1955.

Sala das Sessões, 3 de fevereiro de 1955 — *Flôres da Cunha — Camillo Nogueira da Gama — Elias Adaime — Batista Ramos* e mais 102 Srs. Deputados."

"Os representantes da Nação, abaixo assinados, considerando a conveniência de manter em pleno funcionamento, nas circunstâncias atuais, a Câmara dos Deputados e o Senado da República, pedem a convocação extraordinária do Congresso Nacional para o período de 7 de fevereiro a 9 de março do corrente ano.

Em 3 de fevereiro de 1955. — *Vitorino Correia — Sigefredo Pacheco — Castilho Cabral — Muniz Falcão — Lopo Coelho* e mais 102 assinaturas." (23)

#### 2.ª Convocação (26-12-55 a 5-3-56)

"Senhor Presidente,

Resolvemos, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, seja convocado o Congresso Nacional para o dia 26 de dezembro corrente, até o início da próxima sessão legislativa, em virtude da delicadeza da situação política nacional exigir a vigência do Poder Legislativo, especialmente tendo em vista os artigos 45, 83 e 213 da Constituição Federal.

Sala das Sessões, 29 de novembro de 1955. — *Afonso Arinos — Rui Santos — Portugal Tavares — Mário Martins — Ernani Sátiro* e mais 91 Senhores Deputados."

"Senhor Presidente,

Requeremos, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, seja convocado o Congresso Nacional de 26 de dezembro de 1955 a 5 de março de 1956. Sala das Sessões, em 29 de novembro de 1955. — *Getúlio Moura — Chagas Rodrigues — Emilio Carlos — Yukishigue Tamura — Ivete Vargas* e mais 122 Senhores Deputados." (24)

#### 3.ª Convocação (1-2-57 a 9-3-57)

"Considerando que a discussão e votação de vários projetos, de curso imediato, em razão de prazos legais, estabelecidos para

seus efeitos, impediram, até esta data, a tramitação regular de outras proposições de elevado alcance nacional;

Considerando que há necessidade de serem iniciados os debates sobre matéria que envolve problemas de inadiável solução;

Considerando que a reforma agrária, a reforma bancária, as diretrizes e bases da educação, a nacionalização dos bancos de depósito e das empresas de publicidade, a repressão dos abusos do poder econômico, a consolidação das leis de seguros e outros assuntos já consubstanciados em projetos, merecem pronto estudo para atender aos reclamos do povo brasileiro;

Considerando a tensão internacional que deve merecer fiscalização ativa do Congresso Nacional, requeremos a convocação extraordinária do Congresso Nacional no período de 1º de fevereiro a 9 de março próximos.

Sala das Sessões, em de novembro de 1956. — *Abgvar Bastos — Aureo Melo — Jonas Baiense — Frota Aguiar — Gabriel Hermes — Moury Fernandes — Sérgio Magalhães* e mais 105 Senhores Deputados." (25)

#### 4.ª Convocação (31-1-58 a 5-3-58)

"Exmº Sr. Presidente da Câmara dos Deputados:

I — Os Deputados abaixo assinados, em número superior ao mínimo exigido, têm a honra de dirigir-se a Vossa Excelência, na forma do artigo 198, do Regimento Interno, para comunicar-lhe que, nos termos do artigo 39, parágrafo único, *in fine*, da Constituição, resolveram convocar, como neste ato convocam, o Congresso Nacional, para reunir-se em sessão extraordinária, no período de 31 de janeiro a 5 de março de 1958, com o objetivo de examinar, entre vários e momentosos assuntos de interesse público em tramitação nas duas Casas legislativas, o Projeto de Emenda Constitucional nº 16, de 1957, que sujeita a referendo popular a coincidência de mandatos eletivos oriundos de eleições gerais em todo o País.

(23) D.C.N. de 8-2-55 — pág. 117.

(24) D.C.N. — S. II, de 7-12-55 — pág. 3.219.

(25) Anais do Senado Federal — nov. de 1956 — pág. 1.467.



II — A douta Comissão de Constituição e Justiça, no Parecer nº 2, de 1955, relatado pelo saudoso parlamentar Lúcio Bitencourt, sobre indicação de autoria do nobre Deputado Sr. Raul Pila, decidiu que

“emenda constitucional pode ser votada em sessão legislativa extraordinária, subordinada a eficácia dessa votação ao pronunciamento favorável de dois terços dos membros de cada uma das Casas do Congresso”

e que

“não verificada essa condição ter-se-á por não votada, devendo ser novamente submetida à Câmara na primeira sessão ordinária que se seguir”.

III — Ainda que outras matérias não fossem invocadas, como o são para o debate e pronunciamento dos Congressistas (lei orgânica da previdência social, reforma administrativa, diretrizes do ensino, código do trabalho, fundo partidário e tantas proposições mais de alcance econômico, social e político, afora a longa série de investigações a cargo de comissões de inquérito), só a relevância e a necessidade de o Poder Legislativo manifestar-se, conclusivamente, sobre o problema da simultaneidade de investidas, com base em pleitos globais, justificaria, por si só, a convocação ora feita.

Nesta altura, já não é mais possível tergiversar sobre uma questão como essa, de notoriedade e repercussão nacionais, impondo-se sobre ela, neste ou naquele sentido, a palavra peremptória e definitiva do órgão competente.

Daí porque, sensíveis a tal estado de espírito, os signatários julgaram conveniente, oportuno e necessário assumir a responsabilidade desta iniciativa que a Carta Magna expressamente lhes atribui e facultada.

IV — Isto pôsto, Senhor Presidente, rogam eles se digne Vossa Excelência tomar as providências cabíveis para que o presente ato, prosseguindo nos seus ulteriores termos, produza todos os efeitos que, de direito, colima.

Sala das Sessões, 25 de novembro de 1957.  
— Esmerino Arruda — Aureo Melo — Nogueira Rezende — Carlos Pujol — Costa Rodrigues e mais 111 Senhores Deputados. (20)

### 5.ª Convocação (16 a 31-12-58)

“Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

De acôrdo com o parágrafo único do art. 39 da Constituição, tenho a honra de convocar, extraordinariamente, o Congresso Nacional, a partir do dia 16 do mês corrente, para o fim de, ainda no exercício em curso, serem apreciadas as seguintes proposições:

a) projeto que altera a legislação do imposto de consumo, e dá outras providências, e projeto que modifica a Consolidação das Leis do Imposto do Sêlo, e dá outras providências, ambos encaminhados pela Mensagem nº 493-58;

b) projeto que concede abono provisório aos servidores civis e militares do Poder Executivo e dos Territórios, e dá outras providências, a que se refere, também, a Mensagem nº 493-58.

É fora de dúvida que se incluirão, na pauta dos trabalhos extraordinários, outras proposições sobre as quais qualquer das Casas do Congresso Nacional considere indispensável deliberar.

Solicito a Vossa Excelência as providências regimentais necessárias a que, nos termos da presente convocação, se reúna, extraordinariamente, o Congresso Nacional.

Rio de Janeiro, em 13 de dezembro de 1958. — JUSCELINO KUBITSCHEK.”  
(Anais do Senado — Dez. 1958 — Página 606).

“PROJETO DE RESOLUÇÃO nº 1, de 1958

Dispõe sobre o encerramento da 5ª Sessão Legislativa Extraordinária da 3ª Legislatura.

O Congresso Nacional resolve:

Artigo único — Considerem-se realizados os objetivos da convocação extraordinária do Congresso Nacional feita pelo Presidente da República, em Mensagem nº 521, de 13 de dezembro de 1958, com

(26) Anais do Senado Federal — Dezembro de 1957 — pág. 15.

a ultimateção do processo legislativo referente ao Projeto de Lei nº 4.159, de 1958, na Câmara dos Deputados, e número 234, do mesmo ano, no Senado Federal, que concede abono provisório aos servidores civis e militares do Poder Executivo e dos Territórios.

Parágrafo único — Terminada a votação do texto definitivo do projeto, a ser encaminhado à sanção presidencial, as duas Casas encerrarão os seus trabalhos da sessão legislativa extraordinária instalada em 16 do mês em curso.

#### Justificação

Embora não haja o Presidente da República fixado, no ato convocatório, o prazo de duração desta sessão legislativa, a estipulação de que a apreciação dos projetos de leis nele mencionados, deveria ser feita "ainda no exercício em curso", constitui, evidentemente, limite intransponível à atividade do Congresso Nacional neste período de funcionamento extraordinário.

É oportuno, todavia, encarar a possibilidade, que tudo faz crer venha a positivar-se, de terminar o Congresso Nacional antes daquela data a tarefa objetivada na convocação. De fato, dos três projetos cuja apreciação foi solicitada pelo Presidente da República, dois já estão concluídos e o terceiro, que concede abono provisório aos servidores civis e militares do Poder Executivo e dos Territórios, depende apenas de pronunciamento da Câmara dos Deputados sobre emendas que lhe ofereceu o Senado. Nessas condições, poderá ele chegar a termo alguns dias antes de 31 do corrente mês, fato que tornará dispensável o funcionamento extraordinário do Congresso Nacional até aquela data.

É com o objetivo de tornar possível a antecipação do encerramento desta sessão legislativa que julgamos aconselhável formular o presente projeto, como base para deliberação a ser votada pelas duas Casas.

Sala das Sessões, em 24 de dezembro de 1958. — *Filinto Müller* — *Lameira Bitencourt* — *João Villasboas* — *Gilberto Marinho* — *Novaes Filho* — *Kerginaldo Cavalcanti* — *Lima Teixeira* — *Attilio Vivacqua.*"

Nos Anais do Senado de dez. 1958, pág. 658, encontramos no Relatório da Presidência a seguinte explicação sobre este projeto:

"Aprovado pelo Senado no mesmo dia da sua apresentação, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, não tendo tido, entretanto, oportunidade de ser ali objeto de deliberação, pelo fato de não ter sido possível àquela Casa ultimar a elaboração do projeto de lei que concede abono aos servidores da União.

A vista disso, e atendendo à orientação expressa no início da justificação do citado projeto de resolução, de se considerar como termo fatal deste período de convocação extraordinária do Congresso Nacional o último dia do exercício de 1958, acordaram as Mesas das duas Casas, com a aquiescência dos líderes dos partidos nelas representados, em encerrar hoje os trabalhos da Sessão Legislativa em aprêço."

A Convocação Extraordinária termina em 31 de dezembro de 1958.

#### 6.ª Convocação (5-1-59 a 31-1-59)

"Considerando que inúmeros projetos de responsabilidade da atual legislatura devem ser colocados em regime de tramitação, a fim de que se cumpram os objetivos dos mandatos que expiram a 31 de janeiro próximo;

Considerando destacáveis pela oportunidade e interesse nacional várias proposições que devem voltar à Câmara após receberem emendas do Senado, e outras que ainda dependem de aprovação das respectivas Comissões técnicas, na Câmara dos Deputados, como as que se referem à Classificação de Cargos, à reforma bancária, à previdência social, ao direito de greve, à Dispetrol, à Eletrobrás, à nacionalização das empresas de propaganda e bancos estrangeiros de depósito e ao congelamento dos preços dos gêneros essenciais etc.;

Considerando que ainda se aguardam os relatórios e conclusões de algumas comissões de inquérito, em funcionamento;

Considerando que o Plano de Estabilização Monetária não poderá ser votado em regime de acoadamento, porém com as cautelas que requerem a sua apresentação técnica e os seus objetivos;

Considerando que certos entendimentos político-partidários, com referência à próxima composição diretiva da Câmara e do Senado, farão melhor, nos seus aspectos preliminares, com o Congresso em funcionamento;

Considerando a eventualidade de agravamento das crises que, no plano econômico, social ou político, estão merecendo a atenção dos poderes e podem exigir, de uma hora para outra, pronta intervenção do legislador:

É convocado o Congresso Nacional em sessão extraordinária, na conformidade do art. 39, parágrafo único, da Constituição, e art. 198, do Regimento Interno, cumpridas as cautelas do Regimento Comum, a partir de 5 (cinco) a 31 (trinta e um) de janeiro próximo.

Sala das Sessões, 12 de novembro de 1958.  
— *Croacy de Oliveira e mais cento e onze Deputados.*" (27)

## CONVOCAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

### 4.ª Legislatura

#### 1.ª Convocação (18-1-60 a 25-2-60)

"Na forma do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, e do art. 199, do Regimento Interno, solicitamos a V. Ex<sup>ª</sup> seja convocado o Congresso Nacional, extraordinariamente, durante os meses de janeiro e fevereiro do ano próximo vindouro, no período de 18 de janeiro a 25 de fevereiro, para discussão e votação de projetos de alto interesse público, tais como o Plano de Classificação de Cargos e Funções, a Lei de Previdência Social, a Proibição dos Depósitos Bancários em Bancos Estrangeiros, a Nacionalização dos Frigoríficos, a Superintendência do Abastecimento, a Limitação de Remessa de Lucros das Empresas Estrangeiras, a Lei de Greve, as Diretrizes e Bases da Educação e outros de interesse nacional.

*Lycio Hauer, Benjamin Farah, Ramon de Oliveira e mais 118 Senhores Deputados.*" (28)

#### 2.ª Convocação (9-1-61 a 10-2-61)

"Nos termos do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, e do art. 199, do Regimento Interno da Câmara dos Depu-

tados, solicitamos a V. Ex<sup>ª</sup> seja convocado, em sessão extraordinária, o Congresso Nacional, no período de 9 de janeiro a 10 de fevereiro de 1961, para apreciação de matérias relevantes e, de modo especial, dos projetos que dispõem sobre:

- 1) Regularização do direito de greve;
- 2) *Diretrizes e bases da educação nacional*;
- 3) Lei da organização sindical;
- 4) Lei da radiodifusão e das telecomunicações;
- 5) Reforma agrária;
- 6) Reforma eleitoral;
- 7) Escala móvel dos salários;
- 8) Contrôlo das emissões pelo Congresso;
- 9) Conceituação de empresa nacional;
- 10) Limitação da remessa de lucros para o exterior;
- 11) Proibição da exportação do manganês;
- 12) Proibição de depósitos nos bancos estrangeiros;
- 13) Plano diretor da SUDENE.

Sala das Sessões, em 25 de novembro de 1960. — *Celso Brant — Ivete Vargas — Ruy Ramos e mais 109 Srs. Deputados.*" (29)

#### 3.ª Convocação (24-2-61 a 9-3-61)

"Requeremos, na forma do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, a convocação extraordinária do Congresso Nacional, por iniciativa do terço abaixo assinado, a partir de 24 de fevereiro corrente a 9 de março p.f., a fim de serem votadas matérias urgentes e relevantes que deixaram de ser apreciadas na primeira convocação extraordinária desta sessão legislativa, bem como leis que venham a ser reclamadas pelo novo Governo, para seu melhor exercício.

Sala das Sessões da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1961. — *Abelardo Jurema — Aderbal Jurema — Saturnino Braga — Antônio Fraga — Breno da Silveira e mais 133 Srs. Deputados.*" (30)

(27) D.C.N. de 6-1-59.

(28) D.C.N. de 19-1-60.

(29) D.C.N. de 10-1-61.

(30) D.C.N. — S. I, de 10-2-61 — pág. 827.

**4.ª Convocação (1-2-62 a 23-2-62)**

"Os Deputados abaixo assinados de acôrdo com o art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, convocam o Congresso Nacional para uma sessão extraordinária de 1º de fevereiro a 23 de fevereiro de 1962, com a seguinte pauta:

- a) Reforma Agrária;
- b) Remessa de lucros;
- c) Leis complementares.

Brasília, em 14 de dezembro de 1961. — *Paulo Freire — Océlio Medeiros — Floriceno Paizão e mais 113 Srs. Deputados.*" (31)

**5.ª Convocação (15-1-63 a 30-1-63)**

"Requeremos, na forma regimental, seja convocado o Congresso Nacional, extraordinariamente, no período de 15 a 30 de janeiro de 1963, preferencialmente, para a discussão e votação das seguintes matérias:

- 1 — Reforma bancária
- 2 — Reforma eleitoral
- 3 — Plano diretor da SUDENE
- 4 — Código Nacional de Trânsito
- 5 — Outros projetos em curso na atual legislatura.

Sala das Sessões, 28 de novembro de 1962. — *Souza Leão — Osmar Cunha — Elias Adaimé e mais 124 Srs. Deputados.*" (32)

**CONVOCAÇÕES EXTRAORDINARIAS****5.ª Legislatura****(16-12-63 a 8-3-64)**

"Os membros do Senado Federal que subscrevem o presente ato, tendo em vista a gravidade da situação política, bem como da conjuntura econômica, financeira e social, e, em consequência, o indissolúvel dever dos parlamentares de se manterem em permanente vigilância, prontos a votar os instrumentos legais de natureza urgente que se tornem necessários, no período que deveria corresponder ao recesso constitucional do Poder Legislativo, resolvem, com fundamento no art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, convocar o Congresso Nacional para, com êsse objetivo, se reunir extraordinariamente de 16 de de-

zembro do ano em curso a 8 de março de 1964.

Senado Federal, 13 de novembro de 1963. — *Pedro Ludovico — Atílio Fontana — Jefferson de Aguiar — Walfredo Gurgel — Gilberto Marinho — Lobão da Silveira — José Feliciano — Irineu Bornhausen — Daniel Krieger — Milton Campos — João Agripino — Rui Palmeira — Eurico Rezende — Júlio Leite — Sebastião Archer — Eugênio de Barros — Leite Neto — Guido Mondin — Raul Giuberti — Joaquim Parente — Silvestre Péricles — Mem de Sá — Dinarte Mariz — Cattete Pinheiro — Aloysio de Carvalho.*" (33)

Outra iniciativa tivera origem na Câmara dos Deputados. (34)

"Requeremos, na forma do art. 39, parágrafo único, da Constituição Federal, a convocação extraordinária do Congresso Nacional, por iniciativa do terço abaixo assinado, a partir de 16 de janeiro a 21 de fevereiro de 1964, a fim de serem votadas matérias urgentes e relevantes que deixaram de ser apreciadas na presente sessão legislativa, entre elas:

Projeto nº 1.471-D, de 1949 — Regula o direito de greve;

Projeto nº 4.904, de 1954 — Regula os processos das emissões;

Projeto nº 1.011-A, de 1956 — Dispõe sobre o Código Florestal;

Projeto nº 650, de 1950 — Dispõe sobre administração financeira e a contabilidade da União;

Projeto nº 4.295, de 1952 — Dispõe sobre a organização do Ministério das Minas e Energia;

Projeto nº 531, de 1963 — Regula a participação do trabalhador nos lucros das empresas.

Bem como outras leis que venham a ser reclamadas pelo Governo e pelo povo brasileiro.

Sala das Sessões, em 13 de novembro de 1963. — *Paulo Freire — Pedro Braga — Simão da Cunha — Josaphat Borges — Manso Cabral e outros senhores Deputados.*"

(31) D.C.N. de 2-2-62.

(32) D.C.N. de 16-1-63.

(33) Pela primeira vez o Congresso Nacional foi convocado extraordinariamente por iniciativa do terço do Senado Federal (D.C.N. de 14-11-63 — S. II — pág. 3.357).

(34) O requerimento convocatório da Câmara dos Deputados compreendia período menor, assim, o do terço do Senado Federal teve precedência sobre êste, absorvendo-o.