

## RELATÓRIO DA PRESIDÊNCIA

# **ELABORAÇÃO**

# **LEGISLATIVA**

Do RELATÓRIO DA PRESIDÊNCIA referente aos trabalhos da 4.<sup>a</sup> Sessão Legislativa Ordinária da 5.<sup>a</sup> Legislatura, de 1.<sup>o</sup> de março a 1.<sup>o</sup> de dezembro de 1966, apresentado, no ato de seu encerramento, pelo Presidente,

*Senador Auro Soares Moura Andrade*

A aproximação do fim desta Legislatura, em que os trabalhos legislativos sofreram — é bem o termo — o impacto de profundas alterações decorrentes dos Atos Institucionais n.º 1 e 2, sugere a esta Presidência algumas considerações sobre o assunto, tanto mais oportunas quanto ao voto do Congresso Nacional vai ser submetido projeto de reforma constitucional, elaborado pelos juristas do Executivo, que, além de incorporar algumas das inovações daqueles Atos, trará outras, não menos profundas, segundo tem sido divulgado.

## ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

O Ato Institucional nº 1 introduziu, na elaboração legislativa, ritos especiais, que o de nº 2 ligeiramente modificou, para os Projetos de Lei e de Emenda à Constituição de autoria do Presidente da República.

Para os Projetos de Lei de iniciativa presidencial estabeleceram-se três categorias:

- os de tramitação em separado, em quarenta e cinco dias (trinta pelo Ato nº 1), para cada Casa;
- os de apreciação em conjunto, pela Câmara e Senado, em trinta dias;
- e os que o Presidente da República não considere urgentes e entenda merecedores de maior debate, pela extensão do texto, sendo-lhes por isso assegurado maior prazo.

Tanto no primeiro caso como no segundo, os prazos são fatais e os projetos se transformam em leis se, ao fim deles, não estiverem votados.

A Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas do Senado, se fixaram dez dias, ao fim dos quais são tidas como aprovadas.

É oportuno consignar, aqui, que o Senado jamais perdeu um prazo e que, nos projetos de tramitação em conjunto, se o Congresso por duas vezes os perdeu (em 1966), isso resultou, ou da falta de *quorum*, por abstenção da Oposição, não compensada pelo Partido majoritário, que tinha condições para superá-la, ou de adiamento requerido pela Liderança do Governo na Câmara, na última oportunidade em que se tornaria possível a votação, dado que a proximidade das eleições gerais estava a reclamar a presença dos Congressistas nos Estados, para o cumprimento dos deveres partidários.

No primeiro caso, foi o que ocorreu com o Projeto de Lei nº 11/66 (CN), que dispunha sobre a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e, no segundo, com o Projeto de Lei nº 14/66 (CN), que autorizava a abertura de crédito para obras de construção, pavimentação e restauração de rodovias, constantes do Plano Nacional de Viação de 1966. Este último recebera substitutivo que, provavelmente, seria aprovado se a votação não fôsse adiada.

No que diz respeito aos Projetos de Emenda à Constituição, os Atos Institucionais determinaram tivessem tramitação em trinta dias, mas, felizmente, não estabeleceram se considerassem aprovados pelo decurso do prazo, o que seria, de certo, aberrante; e a Resolução nº 1/64, do Congresso Nacional, estipulou (art. 5º, § 6º) que, nessa hipótese, fôssem considerados prejudicados, tal como se deu duas vezes (Projetos de Emenda à Constituição nºs 4 e 6, de 1964).

O exame das normas que acabam de ser citadas mostra, claramente, que o legislador dos Atos Institucionais partiu do pressuposto de que seja lento o processo legislativo normal do Congresso.

Em abono do Congresso Nacional cabem algumas observações.

A primeira é a de que nos Regimentos Internos, tanto da Câmara como do Senado, existem remédios para dar às proposições, quando a maioria o entenda, curso muito mais rápido do que os estabelecidos nos Atos Institucionais.

A questão está em que se queira fazer uso desses recursos.

A esta altura convém consignar que o Executivo devia dar às suas Lideranças no Congresso assistência muito mais ativa e constante, para maior rendimento do comando que lhes deve caber na elaboração legislativa.

É curioso notar que quase todos os Ministérios dispõem de "Assessôres Parlamentares", que jamais freqüentam o Congresso, limitando-se a contactos telefônicos. Em regra, desconhecem por completo o processo legislativo e as autoridades das duas Casas. Poderiam, no entanto, tornar-se úteis se estivessem em contacto diário, pelas suas pessoas físicas, com a Câmara e o Senado, especialmente as Lideranças do Governo, inteirando-se do andamento das proposições, levando aos órgãos do Executivo os textos em estudo, para que pudessem ser por eles examinados e trazendo às Lideranças o pensamento desses órgãos sobre as matérias respectivas. Isso de maneira constante, diária, e não episódica, a propósito de tôdas as proposições e não apenas das de origem governamental. Isso com o espírito de sugerir e propor e nunca de impor, como ocorre com certos projetos — principalmente os de natureza fiscal — no curso de cuja tramitação surgem os chamados técnicos do Executivo, querendo substituir-se aos legisladores e aos órgãos da Casa, até para interferir na redação do vencido, quando não para alterá-la.

Impressiona, também, no exame da lista dos elementos de ligação dos órgãos do Executivo com o Senado, o escassíssimo número deles, comprovando, ainda mais, o pouco interesse que tem havido, no Executivo, em colaborar com o Legislativo.

O Executivo, entretanto, é peça importante na elaboração das leis. Cabe-lhe — não de agora, isto é, dos Atos Institucionais, mas desde a Constituição de 1934 — o direito de iniciativa de leis, como lhe cabe o ato final, de sanção ou veto. Mas, durante a tramitação dos projetos, sejam estes de sua autoria ou não, a sua colaboração pode ser muito mais atuante, por meio de sugestões e observações, e pela manifestação dos seus pontos de vista, durante a fase de estudo das matérias, para o aperfeiçoamento dos projetos, ou para escoimá-los de defeitos que possam vir a inspirar vetos.

Aliás, não se justifica que, havendo Liderança do Governo, haja tantos vetos.

A celeridade que se quer impor à elaboração legislativa também merece reparos. Nem sempre a rapidez no preparo da lei é recomendável. Erija-se ela

em norma principal no trabalho legislativo e, inevitavelmente, decairá muito de nível a legislação. Teremos muitas leis, feitas rapidamente, mas não serão, necessariamente, boas leis, que resistam ao tempo.

O estudo em conjunto dos projetos, pelas duas Casas, tem sido apontado, por alguns comentadores da obra legislativa, como experiência brilhante. Quem conheça, porém, na intimidade, o funcionamento do Congresso, não poderá manifestar-se dessa forma.

O trabalho em separado é uma necessidade, sobretudo quando uma das Casas seja de composição numerosa e, por isso mesmo, mais influenciável pela agitação política, que tira a tranqüilidade indispensável ao trabalho carecedor de meditação.

A existência de uma Casa com função predominantemente de revisora, em que os assuntos possam ser debatidos e estudados em ambiente de serenidade, em que as votações não sejam perturbadas pelos choques de correntes políticas, é uma necessidade.

Quando as duas Casas funcionam em conjunto, o papel da revisora é quase anulado, mesmo que, como se adotou entre nós, se colham separadamente os votos. Não basta, porém, votarem separadamente. É necessário que a Casa revisora estude separadamente as proposições, no seu ambiente próprio, dentro dos seus métodos de trabalho, com os seus elementos de consulta e assessoria.

No sistema resultante dos Atos Institucionais, dada a angústia dos prazos fatais, os projetos ficam sujeitos ao recebimento de emendas em cinco dias. Quando se trate de projetos extensos e complexos, cinco dias não bastam para a colaboração dos Congressistas no sentido do aprimoramento das proposições, através de emendas.

Convém recordar a experiência do Senado quando, em certa reforma regimental, instituiu prazo único para recebimento de emendas, antes da remessa dos projetos às Comissões. Não tardou muito e a inovação teve que ser abandonada, porque a experiência mostrou não ser aconselhável restringir a tal ponto a fase de apresentação de emendas, que podem ser sugeridas até pelo próprio debate das matérias em Plenário. Por outro lado, o aceleramento demasiado da elaboração das leis tolhe, completamente, a possibilidade de enviarem ao Congresso os seus subsídios, sobre as matérias em exame, os estudiosos, os órgãos de classe, os especialistas, aqueles, enfim, que terão de lidar com as leis ou sofrer-lhes os efeitos. Em outras palavras, o povo. Numa democracia, o povo não pode ser excluído da elaboração das leis a que se vai submeter. "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido", inscreveu o Constituinte de 1946 na Carta vigente, repetindo o que já dissera o de 1934.

Não basta que o projeto haja sido feito por técnicos, por melhores que estes sejam. Ademais, entre técnicos também são frequentes as divergências. E técnicos também existem fora dos Conselhos do Executivo, tão bons quanto os destes. O Executivo enviou ao Congresso o Código Civil, feito por técnicos, e o retirou em face das críticas suscitadas. Críticas também, e de técnicos, se levantaram contra o Código de Trabalho. Os técnicos em geral trabalham no isolamento dos gabinetes, a que não chegam as manifestações do povo interessado nas leis em elaboração. Há necessidade dos movimentos de opinião, das

manifestações de classes, da palavra dos mestres, dos conselhos dos entendidos, não participante dos gabinetes ministeriais. E é no Congresso que o povo pode manifestar-se com mais segurança, seja através dos seus eleitos, que, além da vivência na feitura das leis, recebem dos seus mandantes, as críticas, os clamores, as observações, os aplausos e as condenações, seja diretamente, por meio de memoriais, representações e sugestões. Há necessidade, enfim, da colaboração das vozes oposicionistas, com as suas objeções e críticas. A existência de oposições, e a sua participação na feitura das leis, é da essência da Democracia. Na Inglaterra, berço da Democracia, a Oposição é conhecida como "Oposição de Sua Majestade" e tem a devida reverência.

Os projetos de lei do Executivo, em tramitação em conjunto, são estudados por Comissões Mistas, cujo pronunciamento tem que se dar em limitado tempo. Quase sempre elas são obrigadas a reunir-se à noite, presos que estão os seus membros, durante o dia, à atividade das Casas respectivas, que continuam funcionando, inclusive para atender aos projetos do Executivo em tramitação separada, com prazos também fatais. Não raro as Comissões atravessam a noite no debate e na votação das matérias e o amanhecer ainda as encontra reunidas. É bem de ver que a fadiga tem que prejudicar a obra. Por maior que seja a resistência física dos componentes das Comissões, ao fim de algumas horas já não se acham em condições satisfatórias de deliberar.

Quando haja vários projetos em tramitação conjunta, é inevitável que o Senado — Casa de composição reduzida — terá que designar os mesmos Senadores para diversas Comissões. E, então, surgem as dificuldades não só do estudo simultâneo de diversas proposições, como, até, do comparecimento às reuniões das Comissões Mistas, pela coincidência de hora.

E é assim que se fazem as leis de elaboração rápida, legislação abundante que, sem dúvida, terá que ser revista com mais meditação e tranqüilidade, em futuro próximo.

A Emenda Constitucional nº 17 incorporou ao texto da Carta Magna os ritos estabelecidos pelos Atos Institucionais nº 1 e 2, para os Projetos de Lei de iniciativa do Poder Executivo e estipulou que os Projetos sobre o Distrito Federal sejam examinados por Comissões Mistas, embora votados separadamente pelas duas Casas.

Na falta de disposições regimentais específicas adotou-se, para os casos ocorridos este ano, a orientação traçada na Resolução nº 1, de 1964, do Congresso Nacional, quanto à constituição dessas Comissões Mistas, fixando-se-lhes a composição em 11 Senadores e 11 Deputados, com dois relatores — um para atuar na fase de tramitação na Câmara e outro para o Senado.

Cuidou a Emenda Constitucional nº 17, também, dos Projetos de Leis Complementares e dos de Código, ou de reforma de Códigos, estabelecendo que recebam emendas perante as Comissões e tenham a tramitação regida pelas disposições regimentais das duas Casas.

Em outro capítulo deste Relatório se verá como, a propósito do Código Tributário, o Plenário do Congresso se orientou, na interpretação dessa norma, em desacôrdo com o ponto de vista da Presidência.

Finalmente, é de interesse assinalar que a Emenda Constitucional nº 17 regulou o veto parcial, estipulando que deva abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número, ou alínea por inteiro.

Dessa maneira desapareceram os vetos de palavras que, em tantos casos, mutilaram textos legais, produzindo, às vezes, verdadeiras teratologias, como na eliminação de um dos elementos do sujeito composto da oração, com permanência do verbo no plural, e na retirada do *caput* do artigo e conservação dos parágrafos.

São essas as observações que a experiência desses dois últimos anos de trabalho legislativo, feito fora das normas tradicionais, nos sugere.

### TRAMITAÇÃO DE CÓDIGOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 5º, § 3º, DO ATO INSTITUCIONAL Nº 2 E § 8º DO ART. 67 DA CONSTITUIÇÃO (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 17)

A propósito do Projeto de Lei nº 13/66 (CN), que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário, aplicáveis à União, Estados e Municípios, o Sr. Deputado Chagas Rodrigues suscitou questão de ordem, sustentando que a matéria não podia ser apreciada em conjunto pelas duas Casas, em trinta dias, por se tratar de projeto de Código, cujo estudo devia obedecer à norma estabelecida no § 8º do art. 67 da Constituição, constante da Emenda Constitucional nº 17 (art. 6º).

A Presidência, na ocasião exercida pelo Sr. 2º Vice-Presidente, Sr. Senador Vivaldo Lima, solicitou que a Comissão Mista constituída para o estudo do projeto, opinasse sobre a impugnação.

Em seu Parecer preliminar, o Relator da Comissão, Sr. Deputado Daniel Faraco, assim se manifestou:

"Sr. Presidente.

Na sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional, realizada na noite de 21 de setembro corrente, o Sr. Deputado Chagas Rodrigues levantou questão de ordem sobre a tramitação do Projeto nº 13 (CN), ora objeto de estudos por esta Comissão Mista.

Na Presidência da referida sessão, o Sr. Senador Vivaldo Lima entendeu não ser aquela a oportunidade para resolver a questão e decidiu encaminhar o texto da mesma, pelo apanhado taquigráfico, a esta Comissão.

Havendo V. Ex<sup>a</sup> encaminhado essas notas taquigráficas para que me pronuncie, a respeito, como Relator, passo a dar minha desvaliosa opinião.

Tratando-se de questão de ordem relativa à inteira tramitação do projeto no Congresso e não apenas na Comissão, entendo que somente a Presidência do Congresso poderá solucioná-la, eis que a matéria vai muito além das atribuições deste órgão parlamentar.

No mérito, parece-me, *data venia*, que não assiste razão ao nobre representante do Piauí.

Sustenta S. Ex<sup>ª</sup> que não se aplica, à espécie, a regra do § 3º do artigo 5º do Ato Institucional nº 2, invocado pelo Sr. Presidente da República. Em apoio de sua tese, o Sr. Deputado Chagas Rodrigues argumenta:

- I — que a Emenda Constitucional nº 17 revogou, pelo silêncio, o § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2;
- II — que, se êsse entendimento não prevalecer, e esteja em vigor o § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2, não poderia o Sr. Presidente da República invocá-lo, porque se trata de Código, com tramitação regulada pelo § 8º, citado no art. 6º da Emenda Constitucional nº 17.

Ora, a Emenda Constitucional nº 17, em seu artigo 6º, citado pelo ilustre Deputado, o que fêz foi, como expressamente o declara, dar nova redação aos parágrafos do art. 67 da Constituição, o qual, por sua vez, regula a *tramitação comum dos projetos de lei*.

Mas, a partir do Ato Institucional nº 1, passou a existir, no direito constitucional brasileiro, uma forma especial de tramitação de projetos de lei — a da apreciação dos mesmos em sessão conjunta do Congresso Nacional, nos casos julgados urgentes pelo Presidente da República. Essa forma especial de tramitação é perfeitamente distinta da forma comum regulada pelo artigo 67 e pode coexistir com ela, como vem coexistindo desde então.

A norma que regula essa tramitação especial, a partir do Ato Institucional nº 2, é a do § 3º do art. 5º do referido Ato, que é reprodução literal do parágrafo único do art. 4º do Ato Institucional nº 1.

Não há incompatibilidade entre o art. 67 da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 17, e o § 3º do artigo 5º do Ato Institucional nº 2, assim como não havia entre a redação anterior do art. 67 e o parágrafo único do art. 4º do Ato Institucional nº 1. A tramitação comum se faz nos termos do artigo 67, mas, se o Presidente da República julgar urgente a medida e solicitar tramitação especial, esta será regida pelo § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2.

Irrelevante é, na hipótese, tratar-se ou não de código ou de lei complementar. Não o seria, se o projeto não fôsse de iniciativa do Presidente da República, ou se êste não solicitasse tramitação especial. Prevaleriam, então, as normas que regem a tramitação comum, nomeadamente a do § 8º que, entretanto, não se aplica ao caso especial, regido por regra também especial.

Que a norma específica do § 3º do artigo 5º do Ato Institucional nº 2, pode coexistir e coexiste com as normas gerais do artigo 67 da Constituição, entende-o o próprio Congresso Nacional, que tem votado reiteradamente projetos de lei seguindo aquela norma. Fê-lo, aliás, e uma vez mais precisamente na sessão em que o nobre Deputado Chagas Rodrigues suscitou a sua questão de ordem.

Meu parecer, em conseqüência, é no sentido de que a questão de ordem não procede, devendo o Projeto nº 13 (CN) ser apreciado dentro do sistema em vigor no Congresso para as proposições regidas pelo § 3º, do art. 5º, do Ato Institucional nº 2.

Congresso Nacional, em 26 de setembro de 1966

(a) *Daniel Faraco*

Relator da Comissão Mista.”

Na sessão conjunta de 28 de setembro a Presidência, pelo seu titular, deu à questão de ordem a seguinte solução:

“Em questão de ordem suscitada primeiramente perante a Câmara dos Deputados e depois perante o Congresso, em 21 do mês em curso, o Sr. Deputado Chagas Rodrigues sustentou que o Projeto de Lei nº 13, de 1966 (CN), que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, não podia ter o tratamento solicitado pelo Presidente da República, isto é, ser apreciado em conjunto pelas duas Casas em trinta dias.

Assim entendia por dois motivos:

- 1º — porque a apreciação pelas duas Casas, em conjunto, em trinta dias — estabelecida pelos Atos Institucionais nº 1 e 2 para os projetos de lei que o Presidente da República reputasse de natureza urgente — foi abolida, uma vez que não constou da Emenda Constitucional nº 17, que só reproduziu a norma do art. 5º do Ato Institucional nº 2 referente à tramitação dos Projetos do Executivo separadamente na Câmara e no Senado, no prazo de 45 dias para cada Casa;
- 2º — por se tratar de Código, e, conseqüentemente, dever enquadrar-se na norma estabelecida no § 8º do art. 67 da Constituição, constante da Emenda Constitucional nº 17 (art. 6º).

A Presidência do Congresso, na ocasião exercida pelo Sr. Senador Vivaldo Lima, não tendo no momento condições para solucionar a questão, solicitou que a Comissão Mista que fôra constituída para emitir parecer sobre o projeto opinasse sobre a impugnação.

A Presidência acaba de receber o pronunciamento do ilustre Relator da Comissão Mista, Sr. Deputado Daniel Faraco, sobre a consulta da Mesa, e o mandou ler no expediente desta sessão.

Sua Excelência, preliminarmente, consigna que, em se tratando de questão de ordem relativa à inteira tramitação do projeto no Congresso e não apenas na Comissão, somente à Presidência cabe solucioná-la, porque a matéria vai muito além das atribuições daquele órgão.

Tem razão o Senhor Relator. As questões de ordem são de solução exclusiva da Presidência, totalmente intransferíveis, e, enquanto não solucionadas, suspendem a tramitação, se a ela disserem respeito.

No caso em aprêço, o Presidente eventual daquela sessão, Senador Vivaldo Lima, solicitou audiência da Comissão Mista, como preliminar à decisão da questão de ordem e não para que ela a resolvesse e processasse a matéria. Só assim pode ser compreendido o gesto do Presidente que na ocasião dirigia os trabalhos do Congresso, ou seja, o desejo de conhecer, antes da decisão, o pensamento dos Deputados e Senadores que integravam a Comissão.

Isto pôsto, passo às considerações sôbre a matéria para afinal decidir a questão de ordem.

O Senhor Relator em seu parecer enunciou a procedente preliminar de que sômente à Presidência do Congresso cabe solucionar a questão de ordem, eis que a circunstância ultrapassa as atribuições daquela Comissão Mista.

Em seguida, analisando a matéria sob o aspecto constitucional, o ilustre Relator considerou irrelevante o fato de tratar-se ou não de Código no projeto em estudo.

Não enfrentou, por isso, a questão de ser ou não o projeto um Projeto de Código, uma vez que no seu entender os Códigos também podem ser apreciados em conjunto pelas duas Casas, em 30 dias, bastando que assim o solicite o Presidente da República.

Conhecido, pois, o ponto de vista do ilustre Relator, Deputado Daniel Faraco, inclusive pela leitura de seu Parecer, passo a dar solução à questão de ordem, reconhecendo que a mesma envolve matéria da maior importância.

Há uma preliminar que precisa ser esclarecida. O Senhor Deputado Chagas Rodrigues, autor da questão de ordem, se enganou ao sustentar que a apreciação de Projetos de Lei do Presidente da República em conjunto, pelas duas Casas do Congresso, no prazo de 30 dias, foi abolida, por não haver a norma sido reproduzida pela Emenda Constitucional nº 17. É certo que não houve a reprodução, mas a norma em aprêço, que consta do § 3º do art. 5º, do Ato Institucional nº 2, foi incorporada ao texto constitucional como disposição permanente, por força do art. 29 do mesmo Ato, que estipulou:

“Art. 29 — Incorpora-se definitivamente à Constituição Federal o disposto nos arts. 2º a 12 do presente Ato.”

Esclarecida esta parte, cumpre examinar a restante impugnação, a de que não cabia dar ao Projeto a tramitação pedida, de 30 dias, em conjunto, por se tratar de Código, dado que existe, na Emenda Constitucional nº 17, norma especial para o assunto.

O problema está na existência de duas normas Constitucionais: uma, a do § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2, destinada aos Projetos de Lei em geral, que o Presidente da República repute de natureza urgente, os quais terão que ser apreciados em conjunto pelas duas Casas do Congresso, em 30 dias, sendo, ao fim do prazo, considerados aprovados se não houver pronunciamento do Congresso Nacional; outra, a do § 8º do art. 67 da Constituição, constante da Emenda Constitucional nº 17, tendo por finalidade regular a tramitação dos

Códigos, da Reforma de Códigos e de Leis Complementares da Constituição. Neste ponto a Presidência lamenta discordar do nobre Relator, pois, havendo norma constitucional especial regulando a matéria, não se pode entender que seja outra norma, não expressa, nem especial para o assunto, que o regule.

Razões profundas determinam a existência da norma especial, entre as quais avultam as da natureza dos atos legislativos a serem praticados, que envolvem a necessidade de estudos, apurações e consolidações de princípios esparsos, portanto exigem mais demorado trabalho, maiores verificações, tempo destinado a pesquisas, supressão de contradições entre as leis, metodologia legal e plano jurídico-filosófico para o alcance da codificação.

Realizar um Código é muito mais complexo do que votar uma lei ordinária comum, pois exige a compilação de Leis, a coleção metódica das mesmas, a reunião dos dispositivos relativos a um assunto especial, impõe coligir princípios, regras, preceitos de uma mesma matéria e atribuir à codificação o espírito norteador de uma política e definidor de um senso jurídico universal para as matérias especiais coligidas. Por isso, a Constituição estabelece de forma expressa que o estudo de tais matérias no Congresso Nacional obedece a ritos especiais estabelecidos nos Regimentos de ambas as Casas.

O § 8º do art. 67 da Constituição, nela introduzido pela Emenda Constitucional nº 17, é o seguinte:

“Os projetos de leis complementares da Constituição e os de Código ou de reforma de Códigos receberão Emendas perante as Comissões e sua tramitação obedecerá aos prazos que forem estabelecidos nos Regimentos Internos ou Resoluções especiais.”

A Câmara dos Deputados, para regular a tramitação dos Projetos de Código, dispõe de normas regimentais consubstanciadas na Resolução nº 139, de 30 de junho de 1965, que foi aplicada ao Projeto de Código Civil que o Presidente da República enviou à Câmara e depois retirou para novos estudos.

Está aí, pois, mais um fato a robustecer o pronunciamento desta Presidência, pois pode esta ilustrá-lo com o precedente do ato do próprio Presidente da República quando, propondo a elaboração do Código Civil, cumpriu rigorosamente o preceituado na Emenda Constitucional nº 17, enviando a matéria à Câmara dos Deputados, para a sua tramitação nos termos do Regimento Interno desta, e posteriormente para tramitação nos termos do Regimento Interno do Senado, e não para tramitação conjunta no Congresso Nacional, nem sob o prazo de 30 dias, porque se tratava de projeto de Código e projeto de Código não pode ter apreciação conjunta.

O fato de que a Ementa do Projeto do Código Tributário Nacional diga que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, omitindo a palavra Código, não descaracteriza a natureza verdadeira do projeto, que é Código e por ser Código é Sistema e por ser Sistema não é que deixa de ser Código.

O que se deu, naturalmente, é que se fez uma tentativa para ver se a matéria passaria, se olhos grossos sôbre ela se fizessem, sob o rito das votações das leis comuns, com o que se pretenderia evitar que o Congresso pudesse demorar — se no seu estudo a êle se applicasse mais dedicadamente.

Mas, ao suprimirem da Ementa a referênciã à palavra “Código”, esqueceram-se de suprimi-la em dispositivos do Projeto, conforme se vê nos que passo a citar:

“Art. 15, parágrafo único — A lei fixará obrigatôriamente o prazo do empréstimo e as condições do seu resgate, observando, no que fôr aplicável, o disposto neste Código.”

“Art. 75 — A lei observará o disposto neste Código...”

“Art. 99 — O conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função dos quais sejam expedidos, determinados com observância das regras de interpretação estabelecidas neste Código.”

“Art. 141 — O Crédito Tributário regularmente constituído sômente se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa, ou excluída, nos casos previstos neste Código.”

As citações visam apenas a ressaltar a circunstância anteriormente narrada, da intencionalidade que apontei, pois ainda que tivessem suprimido a palavra *Código* de todo o texto, nem por isto deixaria de ser Código, pois a matéria se trata na verdade da metodização de leis e de dispositivos relativos a um assunto especial, colige princípios, regras e preceitos e se define como Código, *use ou não*, esta palavra. Há mais, entretanto. Estamos diante de uma matéria que, além de Código, é Projeto de Lei Complementar da Constituição, uma vez que tem por finalidade complementar a Emenda Constitucional nº 18. E na Constituição está escrito, no art. 67, § 8º, que os Projetos de Leis Complementares da Constituição e os de Código têm o rito dos Regimentos Internos, e êste Projeto é de Código e é Complementar da Constituição, não podendo, portanto, tramitar sob outro rito que não seja o que se aplica aos Códigos e às Leis Complementares.

Verifico, constringido, que a Douta Comissão Mista prolatou Parecer e apresentou substitutivo, o que neste instante me vem ao conhecimento, não obstante alertada pelo Relator de que a Presidência do Congresso teria de decidir a questão de ordem.

O fato é constringedor, e de minha parte o lamento e me excuso junto à ilustre Comissão, por precisar, neste exato momento, com os fundamentos que apresentei, reconhecer, no exercício de minhas funções de Presidente do Congresso, a procedência da questão de ordem e declarar insubsistente, no caso, a tramitação iniciada e processada com base no § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2.

Em consequência, declara esta Presidência extinta a Comissão Mista, e as suas funções, e desta deliberação dará conhecimento ao Presidente da República, que de tal modo terá oportunidade de refazer sua

iniciativa nos termos do que preceitua a Emenda Constitucional nº 17. Dou por decidida a questão de ordem, agradeço ao Senhor Relator e à Douta Comissão os esforços que fizeram e determino que se preparem os necessários expedientes para minha assinatura e remessa à Presidência da República, arquivando-se o Projeto nº 13, de 1966.”

Da decisão do Presidente, o Sr. Deputado Raimundo Padilha, Líder do Governo na Câmara dos Deputados, interpôs recurso para o Plenário, cuja votação se tornou ineficaz, naquela sessão, por falta de número.

Na sessão conjunta de 3 de outubro, às 11:30, o recurso foi submetido à decisão do Plenário, tendo encaminhado a votação o Sr. Senador Josaphat Marinho, que se pronunciou a favor da orientação da Presidência, nos seguintes termos:

“O SR. JOSAPHAT MARINHO (*Encaminhamento de votação, sem revisão do orador.*) Sr. Presidente, Srs. Congressistas, o nobre Líder do Governo recorreu da decisão do Presidente do Congresso, que determinou o arquivamento do projeto que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário, aplicáveis à União, Estados e Municípios, por entender que a proposição é um Código e, como tal, submetida à regra especial do art. 6º, § 8º, da Emenda Constitucional nº 17. E acrescentou o Presidente do Congresso que, ainda que não fôsse Código, a proposição é lei complementar e, assim, também compreendida na regra especial da Emenda referida.

O nobre Líder do Governo recorreu da decisão, sem fundamentação. É de entender-se, entretanto, que, por certo, não o inspirou razão de ordem política, quer pela natureza do assunto, quer pela origem da decisão, quer pelo objetivo que nesta se envolve.

Realmente, decidiu certo o Presidente Moura Andrade. Não se há de declarar que o Governo procedeu maliciosamente, dando ao projeto a denominação simples de lei, e não de código, para frustrar a aplicação de uma regra constitucional específica. Preferimos admitir que houve equívoco, no encaminhamento da mensagem. Por isso mesmo, compete ao Congresso corrigir o engano, para fazer válida a norma constitucional e, em consequência, uma alta prerrogativa do Poder Legislativo.

De Código efetivamente se trata. A proposição encaminhada ao Congresso dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário, aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios. Vale dizer, o projeto reúne em si todas as normas, todas as regras, todos os princípios que, fundados na Constituição, disciplinam o sistema tributário, sua aplicação na União, nos Estados e nos Municípios. Pode dizer-se, em suma, que, convertido este projeto em lei, nenhuma outra pode contrariá-la, pois equivale, como emerge do seu próprio art. 1º, a uma lei complementar da Constituição. Mas é Código exatamente porque encerra todo o complexo de normas e de princípios determinantes do sistema tributário, fixadores da competência da União, das entidades federadas e dos Municípios. O projeto esgota todo o conjunto de regras essenciais, através das quais

se orientarão os poderes competentes para a fixação, a cobrança, a interpretação dos tributos em geral. Contém-se, assim, o projeto no conceito tradicionalmente firmado, segundo o qual um Código é a coleção das normas ou das leis que disciplinam sistematizadamente determinada matéria.

Há que se esclarecer que o próprio conceito clássico de Código, que o relacionava apenas a complexos de normas sobre um dado ramo do Direito, se modificou com as transformações de ordem jurídica. Código passou a ser também o conjunto de regras disciplinadoras de um dado assunto ou aspecto de problemas jurídicos, segundo critério estabelecido. Por isso, hoje há um Código do Ar, há um Código de Trânsito, há um Código de Caça e Pesca e tantos outros, que não resumem as normas sobre um dado ramo de Direito, mas contêm, reduzem, sistematizam, todos os princípios concernentes a uma dada matéria. É a importância, enfim, da matéria que pode determinar uma lei, por sua densidade, ou por sua extensão, por sua repercussão, enfim, na vida coletiva, tome a configuração de um Código. Precisamente o que se verifica com a proposição ora em votação. Nem ao menos se trata de inovação na apreciação desta matéria. Desde que após a Constituição de 1946, se cogitou de estabelecer o sistema tributário nacional, para dar-lhe unidade e uniformidade, como código é que se tratou a matéria.

Ilustres Parlamentares, entre Deputados e Senadores, hão de estar lembrados de que tal assunto veio, originariamente, ao Parlamento por uma Mensagem de 1954, do Presidente Getúlio Vargas. Tomou o Projeto no Congresso o nº 4.834-A/1954. Que diz a ementa? O seguinte:

“Institui o Código Tributário Nacional.”

Como Código, recebeu parecer de um adversário do Governo que o encaminhou ao Congresso. Perante a Comissão de Constituição e Justiça foi Relator da matéria o nobre Deputado Aliomar Baleeiro, que, depois de examinar exaustivamente a proposição, concluiu o parecer assinalando, a propósito do projeto:

“O valioso e inestimável serviço ao progresso do Direito Positivo Brasileiro, consubstanciado na sugestão do Código Tributário Nacional...”

Mas se dessa apreciação genérica se descer à análise do projeto a conclusão ainda é mais incisiva. O contexto da proposição define, regula e disciplina, tudo quanto possa ser pertinente à criação e à cobrança de tributos, assim como a delimitação da competência entre os poderes tributários. Mas não é só. O projeto define o que é tributo, define em cada caso o que é contribuinte. Não se esgota aí, entretanto, o pormenor, a minúcia com que procedeu o autor da proposição. Como no projeto anterior, neste também se vai a aspectos da maior delicadeza e relevância na aplicação de qualquer lei, pois a proposição estabelece os critérios de interpretação das leis fiscais e de compreensão dos tributos estabelecidos. Mas não se limita a estabelecer normas gerais de interpretação. O projeto pormenoriza de tal sorte que fixa as

hipóteses de interpretação literal da matéria tributária. Quer dizer, na substância deste projeto se encerram disposições destinadas até a regular os critérios da exegese, que não se reduzem a instâncias administrativas, porque se ampliam a instâncias judiciárias. Ora, em face de todos esses aspectos, vê-se que, por sua forma como por sua substância, o projeto envolve um Código Tributário Nacional e, como Código, em consequência, há de ter tramitação, no Congresso Nacional, na forma do § 8º do art. 6º da Emenda Constitucional nº 17. Mas, ainda que por sutileza jurídica ou por amor à controvérsia, não se quisesse dar a esta proposição a configuração de Código, não haveria como recusar a figuração exata de lei complementar.

Tal não poderia ser negado, porque o próprio art. 1º do projeto declara, explicitamente, que esta lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios.

O proponente da medida, pois, fugindo à caracterização de Código, incumbiu-se de proclamar o caráter de lei complementar do projeto. Vale a pena assinalar de passagem que, embora houvesse eliminado do princípio e do fim do projeto a referência a Código, o Poder Executivo se esqueceu de suprimi-la dos artigos 15, parágrafo único, 76, 99, 141 e 196, que todos eles se referem a Código ou às normas estabelecidas neste Código.

Insista-se, porém, em que, se Código não fôsse, seria, pela própria confissão oficial, projeto de lei complementar, e, sendo assim, incide por igual na norma especial da Emenda Constitucional nº 17.

Em verdade, anuncia-se que uma interpretação seria dada para fugir ao rigor do mandamento constitucional. Insinua-se que o projeto poderia ter o curso que foi adotado, em face do preceito do Ato Institucional nº 2, consubstanciado no § 3º do artigo 5º, segundo o qual "o Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em trinta dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo".

O argumento seria, como será, se feito, inteiramente improcedente. Em primeiro lugar note-se que o próprio Presidente da República, vigente o Ato Institucional nº 2, como em vigor a Emenda Constitucional nº 17, respeitou a orientação específica desta última, quando encaminhou ao Congresso, para regime especial, o Projeto do Código Civil. Vale dizer, portanto, que o Poder Executivo, òle próprio, antecipadamente, reconheceu que a norma constante da Emenda Constitucional excluiu toda a matéria de caráter especial do âmbito geral do Ato Institucional nº 2. E procedeu no caso corretamente o Presidente da República, ao assim reconhecer, pois, ao elaborar o Ato Institucional nº 2, conhecia o trabalho preliminar da Comissão Mista do Congresso Nacional que já então propunha a norma final traduzida na Emenda Constitucional nº 17. Mas, ainda que assim não fôsse, a interpretação não poderia ser diversa da que estamos sustentando. É que o Ato Institucional nº 2 encerra uma norma de caráter geral que

há de ser aplicada conseqüentemente, segundo interpretação elementar e universalmente adotada, em obediência a preceitos especiais sôbre matéria definitivamente regulada. A norma geral só poderia aplicar-se à hipótese, se no Ato Institucional nº 2 houvesse sido a disposição de tal modo terminante que nenhuma exceção pudesse ser adotada. Tal, entretanto, não ocorre. Antes, verifica-se pelo contexto do Ato Institucional, que o Presidente da República pretendeu submeter àquele regime de prazos limitados apenas as leis mais comuns, de menor complexidade, ou aquelas em que a urgência determinasse, sem prejuízo das atribuições do Congresso, elaboração rápida, em 30 dias. A norma do Ato Institucional, portanto, refere-se aos projetos que não envolvem a complexidade das leis complementares ou dos códigos.

Nem a circunstância de tratar-se de ato emanado de poder discricionário legitimaria interpretação diversa. Não legitimaria porque o Ato Institucional nº 2 não suprimiu a ordem jurídica estabelecida pelo Congresso ou a que deva resultar de sua atividade legislativa. O Ato estabeleceu normas transitórias para situações de emergência, entre as quais, lógica e corretamente, não é possível situar-se a elaboração de uma lei complementar da Constituição, ou que tenha caráter de Código. E não é possível adotar-se interpretação diversa da que advogamos, porque também é princípio universal de Direito que nenhuma interpretação pode ser orientada no sentido do absurdo.

Num sistema legislativo, sobretudo num sistema constitucional, nenhuma interpretação é legítima se torna ineficaz um preceito soberanamente estabelecido. Ora, o preceito da Emenda Constitucional em que se baseou o Presidente do Congresso Nacional foi elaborado posteriormente ao Ato Institucional nº 2, e não sofreu objeção alguma nesta Casa ou fora dela. Isso significa que a totalidade do Congresso e o Poder Executivo reconheceram a legitimidade do preceito constitucional resultante da Emenda.

Na hipótese, esta interpretação é tanto mais aceitável ou legítima, quanto o projeto, dispondo sôbre o sistema tributário nacional, fá-lo para a própria estrutura do regime federativo.

Atentem os nobres Congressistas para a circunstância de que este projeto, disciplinando o que na Emenda constitucional foi estabelecido, predetermina toda a competência tributária não só da União como dos Estados e Municípios. Abrange, portanto, aspecto político e institucional da maior relevância, o que ainda mais corrobora a qualificação de Código ou de lei complementar.

Além de tudo isso, cumpre-me assinalar que a manutenção do ato do Presidente Moura Andrade significa, também, no caso, a preservação de uma prerrogativa do Congresso Nacional. Não está em discussão interesse partidário de qualquer das correntes em que se divide esta Casa. Não está em debate um interesse do Poder Executivo. O que vai fixar, na apreciação deste recurso, é a própria competência do Congresso Nacional de disciplinar e orientar os trabalhos segundo as normas constitucionais que promulga.

O Congresso Nacional não há, portanto, numa hipótese como esta, de abdicar de sua autoridade para ser tolerante ou solidário com um propósito governamental.

O Governo e o Congresso não se prestigiam quando qualquer dos poderes abdica de suas prerrogativas. Não é constitucional, não é democrático nenhum regime em que o poder constituído aliena prerrogativas que de si não pode afastar, pois que a Constituição se superpõe aos nossos interesses, às nossas divergências, aos nossos objetivos partidários.

Por isto mesmo, o que se vai decidir, no exame desta matéria, é se a norma da Emenda constitucional prevalece como regra fundamental e soberana, ou se está sujeita às variações de opinião dos parlamentares, segundo interesses partidários de emergência.

O Movimento Democrático Brasileiro manterá, pelo voto de seus representantes, a decisão de V. Ex<sup>a</sup> Em nenhuma hipótese, concorrerá para desprestigiá-lo, desprestigiando o Congresso Nacional."

Usou da palavra, a seguir, o Sr. Deputado Daniel Faraco, Relator da matéria na Comissão Mista:

"O SR. DANIEL FARACO (*Sem revisão do orador.*) Sr. Presidente, a votação do Projeto número 13 do Congresso Nacional está sendo ansiosamente aguardada pelos Estados e Municípios de todo o Brasil, porque este Projeto de Lei vem dar execução à reforma tributária votada pelo Congresso Nacional numa de suas grandes horas, na Emenda Constitucional nº 18.

Realmente, bem inspirado andou o Congresso ao votar a Emenda número 18, porque, com a sua implementação, vamos ter, afinal, instaurado em nosso País um sistema tributário em que, por exemplo, o maldado Imposto de Vendas e Consignações, com o seu caráter repetitivo, com a sua incidência em cascata, vai ceder lugar a um tributo muito mais racional, muito mais conforme às necessidades da economia do País, eliminando o imenso entrave que a incidência repetitiva constitui para as atividades econômicas do País. E para os Municípios, Sr. Presidente, porque eles terão, finalmente, muito que até agora não tiveram, ou seja, a certeza na sua receita, aquela certeza indispensável a uma boa administração. Os Municípios — para só mencionar um elemento característico desta legislação que estamos votando — que, de outra forma, participariam com apenas 280 bilhões de cruzeiros na arrecadação dos impostos federais, irão participar, já no ano que vem, com 520 bilhões de cruzeiros; vale dizer, terão 240 bilhões de cruzeiros a mais do que teriam se este projeto não fôsse votado.

Ora, Sr. Presidente, contra essa proposição não se ouviram vozes, a discutir-lhe o mérito. Que se está levantando contra ela numa questão de ordem? Quando já fôra recebido pelo Congresso Nacional e encaminhado dentro do sistema que rege o Ato Institucional nº 2, em seu artigo 5º, § 3º: quando emendas já tinham sido apresentadas na

Comissão; quando estava para ser votado o parecer no órgão técnico levanta-se questão de ordem, na qual se sustentava que o projeto não poderia ter tal tramitação.

*Invocaram-se, naquela oportunidade, em favor da tese, dois argumentos. O primeiro deles era o de que o disposto no Ato Institucional nº 2, em seu art. 5º, § 3º, fôra revogado pela Emenda Constitucional nº 17; e o segundo, que a tramitação de Código não poderia ser regida pelo § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2 e, sim, pelo § 8º do art. 67 da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 17.*

O primeiro argumento foi fulminado pela decisão do ilustre Presidente do Congresso Nacional, que sustentou, e com inteira procedência, que o Ato Institucional nº 2, em seu art. 5º, § 3º, coexiste com as normas da Emenda Constitucional nº 17. Nem poderia agir de outra maneira o Congresso Nacional, que vem votando, reiteradamente e sem qualquer objeção, dentro do regime do § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2, uma série de projetos.

*O segundo argumento, entretanto, foi acolhido, procede, segundo este raciocínio: tratando-se de Código, não cabe a tramitação pelo § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2.*

Ora, Sr. Presidente, é preciso ter bem presente que, a partir do Ato Institucional nº 2, instituiu-se, em nosso Direito Constitucional, uma forma especial de tramitação de projetos de lei. Quando de iniciativa do Presidente da República, e por ele é considerado urgente, e quando invoca essa urgência, a proposição é votada segundo as normas específicas do § 3º do art. 5º do Ato Institucional. Há essa tramitação especial introduzida — repito — pelo Ato Institucional nº 1, repetida pelo Ato Institucional nº 2, que está em plena vigência. O nobre Presidente do Congresso Nacional teve o cuidado de acentuar que êsse dispositivo do Ato Institucional nº 2 se inclui entre aqueles definitivamente incorporados ao texto constitucional.

Existe, entretanto, uma outra forma de tramitação. É a tramitação comum, normal. Em que caso se aplica essa forma de tramitação? Aplica-se nos casos dos projetos de autoria de Senadores, de Deputados ou de Comissões de ambas as Casas e também aos próprios projetos do Presidente da República, quando ele não invoca a urgência que lhe facilita o Ato Institucional.

Temos, portanto, duas situações perfeitamente distintas, perfeitamente caracterizadas. Cada tipo de tramitação dispõe de suas normas. A tramitação normal é regida pelo artigo 67 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 17. A tramitação urgente é regida pelo § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2. Qual é, portanto, a diferença entre os projetos submetidos às duas formas de tramitação em vigor no Parlamento Brasileiro? A característica, o que decide se um projeto de lei deve seguir as normas comuns ou especiais, urgentes, é a invocação, pelo Presidente da República, do caráter urgente da medida. Isto aconteceu, por exemplo, no caso do

Código Civil, de iniciativa do Chefe do Executivo, que não solicitou urgência para a matéria. Por isso, ela caiu na tramitação normal, comum. Neste caso, porém, o Presidente Castello Branco, como lhe faculto o Ato Institucional nº 2, e como vem fazendo em vários projetos que têm sido tranqüilamente votados pelo Congresso, invocou a urgência da matéria — e ninguém pode pôr em dúvida a urgência do projeto, pelo qual ansiosamente esperam os Estados e Municípios brasileiros. Assim caracterizou o regime especial, o regime específico, que deve reger as votações no Congresso Nacional.

Sr. Presidente, trata-se de matéria cuja clareza se me afigura solar, se me afigura meridiana. Duas são as formas de tramitação dos projetos: a forma comum e a forma especial e urgente, esta última invocada pelo Presidente da República e prevista no § 3º do art. 5º do Ato Institucional nº 2.

Não é possível, Sr. Presidente, ir buscar noutra texto da Constituição a regra para o caso, que é especial e como tal deve ser tratado. Não se pode pretender utilizar na tramitação de projetos regidos por uma norma especial as regras destinadas aos projetos submetidos ao processo de tramitação normal, de tramitação comum.

Sr. Presidente, tal a clareza do texto, que não tenho dúvida de que o Congresso Nacional, em sua sabedoria, dará provimento ao recurso interposto pelo nobre Líder Raimundo Padilha, o que possibilitará a implantação da reforma tributária, instituída por este mesmo Congresso na Emenda Constitucional nº 18, a partir de 1º de janeiro de 1967. Dessa forma, tratando-se de projeto aceito pacificamente por todo o Congresso Nacional, nova vida surgirá para os Estados e para os Municípios, no que diz respeito às suas receitas, aos seus sistemas tributários.

Era o que tinha a dizer.”

Finalmente, colhidos os votos, obteve-se o seguinte resultado: 18 favoráveis e 241 contrários à decisão da Presidência.

Prevaleceu, pois, a orientação de que, embora exista norma constitucional (Emenda Constitucional nº 17, art. 6º, § 8º) reguladora dos projetos de Códigos, podem estes, quando enviados pelo Presidente da República, se este o solicitar, ser estudados em conjunto pelas duas Casas, no prazo de trinta dias, ao fim dos quais, se não estiverem votados, serão considerados aprovados (Ato Institucional nº 2, art. 5º, § 3º).

---

NOTA DA DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA — A Constituição de 1967 consagrou o princípio defendido pela Presidência do Congresso Nacional. Dispõe o § 5º do art. 54 da nova Carta: “O disposto neste artigo não é aplicável à tramitação dos projetos de codificação, ainda que de iniciativa do Presidente da República.”

O art. 54 determina: “O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento, na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.”