

Facetas da “Comissão Afonso Arinos” — e eu...

ROSAN RUSSOMANO

Professora Titular de Direito Constitucional
da Universidade Federal de Pelotas — RS

1. O Anteprojeto de Constituição, elaborado pela “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais” — a “Comissão Afonso Arinos” —, publicado pelo **Diário Oficial** da União, de 26 de setembro de 1986, foi dado a conhecer a todos os constituintes (bem como a diversas entidades e instituições do País), através de esplêndido trabalho comparativo entre seu texto e o da Constituição vigente, trabalho que teve na vanguarda de sua elaboração Leyla Castello Branco Rangel, que, há largos anos, dirige esta Revista com firmeza, talento e sensibilidade. O Anteprojeto, no momento histórico que vivenciamos, ao emergir valorizado pelo estudo comparativo, simboliza, inelutavelmente, incentivo e inspiração para os representantes que elegemos, a fim de que redijam a Lei Suprema que o Brasil aguarda.

Tendo sido gestado sob o fogo de críticas sucessivas, as primeiras, porque estaria enlaçado, de modo incontornável, pelo conservadorismo, as ulteriores, porque seria por demais estatizante, socializante e xenófobo, veio a formular, ao fim e ao cabo, como lembra Hélio Jaguaribe, as grandes alternativas que o País enfrenta, efetuando, ante as mesmas, opções fundamentais. Estas, em sua relembração, resumem-se nas seguintes: opção pela compatibilização entre o legado tradicional do liberalismo e o projeto organizatório da sociedade de caráter social-democrático; opção por um regime de governo caracterizado por um dualismo de complementaridade entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo; opção por uma economia de mercado socialmente regulada; opção por um nacionalismo econômico seletivamente aberto ao capital estrangeiro; opção pelo absoluto primado da autoridade civil (**Jornal do Brasil**, 27-9-86, 1º caderno).

Ao efetua-las, refletiu as correntes de opinião que dominaram na Comissão e, mais do que isto, as que brotaram de diversos e distantes setores, o que prova e comprova que a mesma não atuou enclausurada em "torre de marfim", mas que, antes, o fez abertamente, acolhendo as reivindicações de nossa gente, muita vez empapadas de sofrimento, a revelar sede de justiça, e procurando ajustá-las a uma nova moldura, a peculiar às nossas "realidades reais".

Daí, como o acentua Candido Mendes, a amplitude do texto. "Os quase quinhentos artigos intentam manter, na sua transparência, a matéria-prima de "aspiração constituinte", revelando a largueza da consulta popular (*Folha de São Paulo*, 10-10-86).

2. Dentre os cinquenta membros da Comissão, houve duas mulheres. Uma, Florisa Verucci, de São Paulo. Outra, eu mesma, do Rio Grande do Sul. Poderia afirmar que, em verdade, houve três, se me fosse deferida competência para oficializar a presença de Wania Santayanna, suporte e, na expressão de Jorge Amado, "anjo tutelar da Comissão", que se desdobrou infatigavelmente, assegurando, inclusive, o "esforço concentrado" em Itaipava.

O fato de haver sido nomeada para compor este grupo de alto nível nele repontando (e a enumeração é tão-só exemplificativa) Luiz Pinto Ferreira, Evaristo de Moraes Filho, Mauro Santayanna, Barbosa Lima Sobrinho, Mário Martins, Joaquim Arruda Falcão Neto, Eduardo Portella, Pe. Fernando Bastos D'Ávila, Josaphat Marinho, Claudio Pacheco, Sepúlveda Pertence, Raul Machado Horta, Cristovam Buarque, Jorge Amado, Cândido Mendes, Laerte Vieira, José Afonso da Silva, Gilberto de Ulhoa Canto, Alberto Venâncio Filho, Clóvis Ferro Costa, Walter Barelli, sob a presidência extraordinariamente lúcida e firme de Afonso Arinos de Melo Franco, este fato, dizia, teve um significado muito fundo para mim.

Significado emocional, por me permitir atuar em dimensão similar àquela em que atuou meu Pai, Victor Russomano, Constituinte Federal em 1934 — e fulminado pela morte na plenitude de seus 46 anos, em tribuna política de oposição, às vésperas do Estado Novo.

Significado profissional, por me ter proporcionado participar de uma realização de porte, compensando os esforços despendidos, dentro de minhas possibilidades, na esfera do direito constitucional, e colocando, por extensão, em face da investidura, nova e intensa tônica sobre minha modesta mas tradicional Faculdade de Direito.

Em face de todas estas circunstâncias, acolhi a idéia, o incentivo, a generosa insistência da Diretora desta Revista, no sentido de retratar minha presença na Comissão, indicando, sobretudo, as sugestões que apresentei e as que foram aceitas, vindo a figurar no texto do Anteprojeto.

Encontrar-me-ia enredada num certo constrangimento, por falar na primeira pessoa do singular e trazer à tona o que me foi possível efetuar, não fora a certeza de que aquela solicitação — que valeu para mim como palavra de ordem — teve, como causa determinante, a tentativa de firmar e afirmar a mulher em si.

3. Em janeiro de 1986, vencida a fase em que se dinamizaram os comitês seccionais, estruturaram-se os comitês temáticos, em número de 10, podendo cada membro participar de 3, com direito a voz e voto, e tendo o direito de manifestar-se em todos, com direito tão-só a voz.

Os comitês em pauta tiveram a seguinte rotulação, acorde com sua dimensão específica: 1) Organização Internacional. Declaração de Direitos; 2) Federação e Organização Tributária; 3) Poder Legislativo e Organização Partidária; 4) Poder Executivo; 5) Poder Judiciário. Ministério Público; 6) Educação, Cultura e Comunicações; 7) Saúde, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia; 8) Ordem Económica; 9) Ordem Social; 10) Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas.

Inscrevi-me nos comitês da Declaração de Direitos, do Poder Legislativo, da Ordem Social. Enviei trabalhos de cunho doutrinário para cada um deles — concluindo-os com sugestões para o articulado, ou compondo já as sugestões articuladamente —, havendo efetuado o mesmo relativamente aos comitês da Federação e da Educação.

Tendo comparecido a todas as reuniões, não pude — como ninguém o pôde — assistir às mesmas do início ao fim, eis que os comitês funcionaram simultaneamente. O tempo teve que ser habilmente manipulado e repartido.

Assisti, por igual, a todas as reuniões coletivas e às plenárias, emitindo, sempre que possível, meus pontos de vista e apresentando emendas ou rerepresentando as que não haviam sido chanceladas pelos comitês temáticos e que, em meu entender, deveriam integrar o texto final.

Colaborei nos trabalhos do Comitê de Disposições Adicionais, coordenado por Mário Martins.

Tive a honra de ser indicada pelo Presidente, Afonso Arinos, para compor o Comitê de Sistematização, que atuou até o apagar das luzes das atividades e que estruturado foi por 8 membros — Evaristo de Moraes Filho, José Paulo Sepúlveda Pertence, Raul Machado Horta, Luiz Pinto Ferreira, José Francisco da Silva (Contag), Cândido Mendes, Hélio Jaguaribe e, como se infere, eu própria.

4. Desviando-se do fio diretivo provindo de nossas Constituições pretéritas e da atual, seguindo a orientação de diversas Leis Supremas do mundo ocidental (a ex. da italiana e da espanhola), acolhendo, em

especial, a proposição de Afonso Arinos, o Anteprojeto faz suceder, ao Preâmbulo — redigido por este Mestre Emérito — e às Disposições Preliminares, um Capítulo revestido de sacralidade: “Dos Direitos e Garantias”.

Em nosso Estado democrático de direito, expressão que sucedeu à de Estado social de direito, o fulcro passa, como se percebe, a encarnar-se no indivíduo, em que pese às modificações que a evolução imprimiu aos direitos da pessoa humana.

A par de direitos classicamente fixados — e sublinhados por seu caráter negativista —, insculpidos vieram a ser os direitos sociais, marcados pela tônica de positividade e demandando, portanto, prestações positivas do Estado, e os modernos direitos difusos (como, v.g., o direito à defesa do meio ambiente — espaço físico; o direito à justiça nas relações de mercado — espaço econômico; o direito à preservação da referência à paisagem — espaço cultural). Em Capítulo posterior, no mesmo Título, declaram-se os direitos políticos.

De modo correlato, a par de garantias tradicionalmente consagradas (e aí estão, para exemplificar, os designados “remédios constitucionais”, traduzidos no *habeas corpus* e no mandado de segurança), inseriu-se, por sugestão de José Afonso da Silva, o *habeas data*.

5. O Capítulo “Dos Direitos e Garantias” fluiu, é óbvio, de maneira primacial, do Comitê Temático nº 1, que teve, como Coordenador, Mário Martins e, como Relator e Secretário, Cândido Mendes.

A medida que passou pelas reuniões plenárias e pelo Comitê de Sistematização, sofreu alterações, traduzidas em cortes, adições, construções verbais distintas, nova disposição de certos temas, guardando, entretanto, a sua essencialidade.

5.1. No trabalho que remeti a este Comitê, abordei frontalmente tema que, há muito, se situa num dos pontos altos de minhas preocupações.

Relaciona-se o mesmo às **normas constitucionais programáticas**, que mergulham suas raízes na ambiência ulterior à 1ª Grande Guerra e que simbolizaram um compromisso entre as forças que se contrastam nos grupos sociais: as avançadas e as conservadoras.

Declarando princípios programáticos, como lembra José Afonso da Silva, que dedicou ao assunto densa monografia, apresentam eficácia limitada. Para adquirirem plenitude de eficácia, dependem de lei integrativa ulterior ou de atos do Poder Público.

Criando embora situações jurídicas subjetivas de vantagem, tutelando, por si mesmas, interesses simples e legítimos, criando direito subjetivo, criam-no, entretanto, apenas em seu aspecto negativo.

O interessado, pois, em face da norma programática, não é depositário do direito de ação, com vistas a exigir o recebimento de uma prestação. Cabe-lhe tão-só o direito de exigir que o legislador, ao legislar, que o Poder Público, ao atuar, o façam de acordo com o que aquela norma estabelece.

Se os preceitos em pauta têm condições de adquirir plenitude de eficácia, através de legislação integrativa ulterior, mais do que isto, em Estados sublinhados pela instabilidade constitucional (como sucede no Brasil e nos países da América Latina), as normas, programáticas num determinado texto básico, podem, em texto fundamental que àquele se posponha, apresentar-se como normas de eficácia plena.

Daí, a sugestão que, a propósito, apresentei ao Comitê Temático. Sugestão que, em derradeira análise, veio a ser consagrada no art. 10 do Anteprojeto (*caput*), que reza: "Os direitos e garantias constantes desta Constituição têm aplicação imediata". Completa-o o § 1º (Sepúlveda Pertence) e o § 2º (Miguel Reale Junior).

O preceptivo que consegui ver, com uma ponta de indisfarçável satisfação, cristalizado no texto, simboliza, em meu pensar, um dos pilares do trabalho oferecido à Assembléia Constituinte.

5.2. Emendas houve que convergiram ou se completaram, resultando em co-autoria. Assim, a que apresentei — além de outros componentes da Comissão —, traduzindo-se no art. 11: "Todos são iguais perante a lei, que punirá como crime qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos. § 1º — Ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, raça, cor, sexo, trabalho rural ou urbano, religião, convicções filosóficas ou políticas, deficiência física ou mental e qualquer particularidade ou condição social."

Sucedeu o mesmo com o que se acha cristalizado no art. 17 e em seu § 1º: "Todos têm direito de acesso às referências e informações a seu respeito, registradas por entidades públicas ou particulares, podendo exigir a retificação de dados, com sua atualização e supressão dos incorretos, mediante procedimento judicial sigiloso. § 1º — É vedado o registro informático sobre convicções pessoais, atividades políticas ou vida privada, ressalvado o processamento de dados não identificados para fins estatísticos."

5.3. Com a ratificação de Hilton Rocha, veio a ser fixada minha proposição: "Art. 26 — É assegurado a todos o direito à saúde, como iniciativa da comunidade e dever do Estado."

Naturalmente, no Capítulo especificamente votado à saúde, explicita-se — e o mecanismo é idêntico ao de outros direitos declarados — o que se visa com a afirmação contida no preceptivo.

5.4. Também em co-autoria, vi aprovada emenda que repete fórmula já peculiar a nosso constitucionalismo: "Art. 30 — É assegurado o direito à propriedade, subordinada à função social."

O direito de greve — focalizado em preceptivos ulteriores — é contemplado no Capítulo sob exame. Foi aprovada sugestão (co-autoria) que determina: "É assegurado o direito de greve, nos termos do art. 345 e de seus §§ 1º e 2º." (Art. 33)

5.5. Evidentemente por lapso, o princípio da legalidade tributária não fora contemplado entre os direitos genericamente elencados. Apresentei, por via de consequência, emenda que se materializou no art. 39, cimentando a orientação que vem das franjas do pretérito distante: "Nenhum tributo será instituído ou aumentado sem que a lei o estabeleça, ressalvando-se o determinado nesta Constituição."

5.6. Os direitos do preso foram por mim versados articuladamente no trabalho que enviei, de início, ao Comitê 1. Nasceu, após, em co-autoria, o art. 41, que assim dispõe: "Os presos têm direito ao respeito de sua dignidade e integridade física e mental, à assistência espiritual e jurídica, à sociabilidade, à comunicabilidade e ao trabalho produtivo e remunerado, na forma da lei."

Paralelamente, contemplei, versando-os em artigos, os princípios da anterioridade da lei, da individualização e da personalização da pena, da retroatividade da lei penal *in mitius*, da amplitude de defesa do acusado.

Figura, entretanto, no Anteprojeto, a emenda Sepúlveda Pertence, que, abrangendo toda esta matéria, lhe imprime maior amplitude, como se infere, basicamente, do art. 43 e seus parágrafos.

No pertinente ao júri, minha sugestão conjugou-se a outras, vindo o art. 52 a determinar que "É mantida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, desde que seja sempre ímpar o número de seus membros, garantido o sigilo das votações, a plenitude de defesa do réu e a soberania dos veredictos, sendo de sua competência obrigatória o julgamento dos crimes dolosos contra a vida e dos crimes de imprensa."

Houve, como de pronto se percebe, retorno à orientação de 1946, com o acréscimo no fim do preceptivo (crimes de imprensa), o qual devera, em realidade, ter sido, como o foi, taxativamente mencionado.

5.7. O art. 58 cria o Defensor do Povo, cujas origens mais remotas se prendem à Antiguidade Clássica, enquanto as mais próximas se interligam ao Ombudsman sueco.

O ditame torna a figura sublinhada por espírito marcadamente democrático, estribando-se seu prestígio, em especial, no modo pelo qual o Anteprojeto determina sua escolha. Esta, pois, processa-se

consoante o inciso I do art. 56. Tive, no mesmo, participação direta e consciente. Frisa o mesmo que “o Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato não renovável de cinco anos.”

6. O trabalho que enderecei ao Comitê 2 (Estado Federal) focalizou um ponto estrito de toda a temática posta.

Reportou-se, pois, à autonomia do Município, que desejava ver dilargada e fortalecida.

Em face de tudo quanto o mesmo significa em nossa dimensão histórica, pareceu-me — como me parece — que mais do que um 3º nível de Governo (e o Anteprojeto já desenha um 4º, representado pelas regiões), devesse encarnar um terceiro elemento do Estado Federal, integrando, assim, o pacto federativo.

Este ponto de vista, já defendido alhures, em congressos jurídicos, foi rebatido, nestes conclaves, em especial, por Paulo Bonavides, que o rechaça pelo fato de não deter o mesmo Poder Constituinte.

Ora, verificando o que, tradicionalmente, se vem desenrolando no Rio Grande do Sul, onde os Municípios dinamizam este Poder, redigindo suas Leis Orgânicas próprias, reivindiquei igual competência para todos os Municípios do País.

A primeira pretensão, ainda uma vez, caiu por terra.

A segunda, entretanto, foi ratificada, simbolizando, em meu entender, expressivo passo, caso a Assembléia Constituinte acate o posicionamento, para que nosso Estado Federal seja, de pronto, tridimensional.

O art. 114, assim, veio a afirmar, em seu inciso I, que a autonomia municipal será assegurada “pela auto-organização, mediante a adoção de lei orgânica elaborada pela Câmara Municipal, que, uma vez observados os princípios estabelecidos nesta Constituição e na do Estado, poderá variar, segundo as peculiaridades locais”.

Meu pensamento, para honra minha, sem que o soubesse, estava acoplado ao do Relator do Comitê, Raul Machado Horta.

6.1. Em Reunião Plenária, apresentei emendas que se impunham e que, conseqüentemente, mereceram aprovação. Referem-se, entre os bens da União (art. 7º), o espaço aéreo (inciso VI) e as cavidades naturais subterrâneas (inciso VIII). Na competência exclusiva da União Federal, para legislar, há menção expressa ao direito espacial.

Este acréscimo tornou-se indispensável, pela necessidade de normatividade específica, numa época em que o homem conquistou o espaço.

6.2. No pertinente à "organização tributária", cujo conteúdo esteve a cargo de Gilberto de Ulhoa Canto, simplesmente silencieei, entendendo que, por exemplo, a imprescindibilidade de fortalecer-se nosso Estado Federal, pela participação mais ampla das entidades menores na renda dos impostos da entidade maior, já fora por ele sentida, pensada e devidamente focalizada. O que não descartou a inserção de emendas, apresentadas por especialistas no tema.

7. Inscrita no Comitê do Poder Legislativo, enviei, como acentuado foi, trabalho, dirigindo-o a seu Relator inicial, Paulo Brossard, substituído, após sua nomeação para Ministro da Justiça, por Laerte Vieira.

Detive-me, basicamente, na problemática peculiar às imunidades, sem as quais, em meu pensar, a independência do Poder Legislativo não é.

Trouxe à tona, pela ordem, a imunidade constitucional material, segundo terminologia de Pontes de Miranda. O artigo por mim sugerido enquadrou-a no esquema clássico: "Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos."

A Comissão, entretanto, foi mais longe. Talvez demasiado longe. Ao invés de cingir a imunidade ao "exercício do mandato", concebeu-a, como viva e invocável, "durante o mandato". É o que determina o art. 155.

Contemplei, de imediato, a imunidade constitucional processual ou formal, sugerindo que retomasse sua feição tradicional, que tornaria necessária, para a dinamização do processo criminal, a prévia licença da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

O Anteprojeto, entretanto, se, em princípio, manteve o que propus, no pertinente à prisão, riscou a licença para processo, conservando a orientação insólita do texto constitucional vigente e reaconsando, pois, a sustação do processo (art. 157, § 1º).

7.1. O art. 36 da Lei Suprema em vigor, ao mencionar os casos em que o congressista não perde o mandato, contempla sua licença, por motivo de doença ou para tratar de interesse particular, desde que por período determinado.

Conforme se infere do art. 163 do Anteprojeto, fixa-se orientação diferenciada, em face de doença ou de tratamento de interesse particular. No primeiro caso, não se estabelece prazo. No segundo, o mesmo é estabelecido. O afastamento não pode ultrapassar 120 dias.

A diferenciação foi de minha autoria.

O texto definitivo, observa-se, reveste-se de maior severidade. Em se tratando de licença presa àquele prazo, inexistente remuneração.

7.2. O “dualismo de complementaridade”, que o Anteprojeto consagra, surge como o fulcro da temática inerente ao Regime de Poderes.

Entendi que os traços presidencialistas se achavam — como, aliás, ainda se acham — demasiado fortes. E que se tornava, conseqüentemente, mister adensar os de cunho parlamentarista.

Ora, em seu texto originário, o art. 170, ao contemplar a competência privativa da Câmara dos Deputados, não tornava a moção de censura extensível a um ou mais Ministros de Estado.

Apresentei emenda aditiva, fixando esta extensão. A fórmula enfrentou resistência; mas, ao fim e ao cabo, mereceu aprovação, vindo a completar o inciso IV daquele preceptivo.

7.3. O articulado originário inseria, à semelhança da Constituição atual, as “emendas à Constituição” no Processo Legislativo. Sugeri, no Comitê Temático, seu tratamento em título à parte. Vencido meu ponto de vista, reabri a questão em Reunião Plenária, embasada em emenda modificativa, remetida e justificada por escrito em tempo hábil.

Havia opiniões que se interligavam à minha. Em especial — e por inteiro — a de Pinto Ferreira.

Argüi com a doutrina e com precedentes em nosso meio (Constituição de 1824 e Constituições de 1891, 1934, 1946). As emendas haviam sido contempladas em separado, através de todas estas Leis Supremas.

Ao fim e ao cabo, chancelada foi minha sugestão. Os preceptivos atinentes às emendas vieram a formar o Título VIII, que encerra o articulado das Disposições Permanentes.

Por um lapso de revisão, o art. 175, que dispõe sobre o Processo Legislativo, refere-as em seu inciso I.

7.4. A elaboração da lei vem sendo contemplada por nosso constitucionalismo, em meu entender, de modo insatisfatório. Tem-se afirmado que, chegando o preceito legal à fase da promulgação, o Presidente da República deve efetuar-la dentro de 48 horas. A competência passará ao Presidente do Senado, se houver omissão daquela autoridade. Será do Vice-Presidente do Senado se, em igual lapso de tempo, não houver promulgação.

Nossos textos supremos nunca se reportaram à publicação da lei, embora, da promulgação, surja apenas a executoriedade da norma, enquanto, da publicação, emane sua obrigatoriedade.

Muita vez argüiu-se — como se argüi ainda — que ambas as fases se conjugam, donde a desnecessidade de referência à publicação. No entanto, não raro, tal não sucede. E o projeto de lei permanece “engavetado”, indeterminadamente... Por isto, insisti na referência expressa à “publicação”, donde o § 8º do art. 190, que se reporta à “promulgação e à publicação”, cingindo uma e outra aos prazos prefixados.

7.5. Nossas Constituições, ao referirem o artigo que trata da competência exclusiva do Congresso Nacional, acentuam que, ao ser a mesma dinamizada, “a lei” será promulgada pelo Presidente do Senado Federal.

Ora, a expressão foi e é utilizada de maneira por demais genérica. A situação agravou-se com a Constituição em vigor, que, ao mencionar o processo legislativo, nominando as variantes que o integram, se refere aos “decretos legislativos”.

Uma vez que estes promanam, exatamente, da competência exclusiva do Congresso, que afasta qualquer interferência do Executivo, descabe a remissão à lei. Demanda-se, sim, designação precisa — “decreto legislativo”.

Minha emenda a respeito foi chancelada e veio a traduzir-se no art. 192, que se refere, taxativamente, a decretos legislativos e, ainda de modo mais abrangente, a resoluções.

8. As emendas que apresentei, vinculadas ao Poder Executivo — e que tiveram aprovação do Plenário —, vieram a ter sua formulação derradeira, mediante co-autoria.

A primeira cristaliza-se no art. 232, § 3º Este ditame trata da indicação e da nomeação do Presidente do Conselho, equivalente ao Primeiro-Ministro, quando se entrelaça a competência do Presidente da República à da Câmara dos Deputados.

O § 3º, porém, veio a encarnar o centro da discrepância.

Consoante o articulado originário, em face da segunda recusa da Câmara dos Deputados, relativa ao nome apresentado pelo Presidente da República, para Presidente do Conselho, aquela autoridade o nomearia livremente.

Minha voz foi uma das primeiras a fazer-se ouvir, rebatendo a orientação. Outras vozes se altearam, apesar da autoridade de Miguel Reale, que defendia a redação proposta.

Surgiu, da discussão, a fórmula renovada daquele parágrafo, que intensifica o prestígio do Legislativo. De ser assim, já agora, em face da segunda recusa, a Câmara dos Deputados tem cinco dias para, através da maioria absoluta, escolher o Presidente do Conselho. Somen-

te se não o fizer, este, ouvido o Conselho de Estado, será nomeado livremente pelo Presidente da República.

A 2ª emenda que referi veio, simplesmente, adaptar-se ao que propusera, quando da possível queda de um ou mais ministros. Apresentei-a, como outros o fizeram, donde estar, insisto, acentuada pela co-autoria.

Logo se infere, pela lógica, sua validade. Destarte, o art. 246, que prevê a exoneração de Ministro de Estado, decorrente da exoneração do Presidente do Conselho, contempla ainda a exoneração de Ministro, desde que a Câmara, pela maioria absoluta de votos de seus membros, aprove moção de censura (somente podendo esta ser apresentada seis meses após a nomeação). O parágrafo único explicita que a moção de censura não importa na exoneração dos demais, nem a do Presidente do Conselho, se a ele não dirigida.

8.1. O texto constitucional vigente, em sua Seção VIII, traduz uma das partes mais vulneráveis da Constituição em si. Rotula-a a expressão "Dos Funcionários Públicos" e, na mesma, se inserem servidores públicos (gênero, de que os funcionários são a espécie), chegando a ventilar-se problemas de jurisdição.

Levantei objeção quanto à nomenclatura. À mesma, outras se somaram. O Relator do Comitê do Poder Executivo, Miguel Reale, de pronto, acatou a proposta, vigendo a fórmula "Dos Servidores Públicos".

8.2. A proibição de acumular proventos, como todos o sabem, nos termos do § 4º, art. 99, da Constituição atual, não se aplica aos aposentados, nos casos de exceção expressamente contemplados. Estes não abarcam, porém, o exercício do magistério, em termos explícitos.

O tratamento contrasta com o deferido aos militares, que podem perceber proventos da inatividade (reserva ou reforma), bem como os referentes ao exercício do magistério.

Em face desta e de outras ponderáveis razões, sugeri que o preceptivo do Anteprojeto, calcado no texto supremo em vigor, se ampliasse. A emenda foi acatada. O § 4º do art. 254, em sua parte final, se reporta à acumulação de proventos da inatividade com os vencimentos que se prendem às funções do magistério.

8.3. A situação dos aposentados, por sinal, continua a encarnar um dos pontos críticos de nosso contexto sócio-político. Aqueles que trabalharam durante largos anos, com remuneração, em princípio, escassa, quando fazem jus à aposentadoria, encontram-se enlaçados em problemas asfixiantes, acham-se jogados em uma situação de subvida. Por isto, apresentei emenda que se veio a cristalizar no § 1º do art. 257. Este preceito reza que "Os proventos da inatividade serão revistos

sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos servidores em atividade, a partir da mesma data e na mesma proporção, bem como sempre que for transformado ou, na forma da lei, reclassificado o cargo ou função em que se deu a aposentadoria. Estender-se-ão aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade”.

9. Relativamente ao Poder Judiciário, visei à consagração de nova Justiça Especial, vale dizer: a Justiça Agrária.

Há muito, sinto e penso que, para que a Reforma Agrária se mobilize, em sua autêntica expressão, os problemas brotados do agro devem ser drenados para uma Justiça especializada. Tal como sucedeu, apesar dos óbices enfrentados, com as relações de trabalho, que vieram a ser submetidas à Justiça do Trabalho.

A propósito, levantei argumentos e enviei longa exposição — com o articulado respectivo — ao Comitê Temático.

Não a pude defender verbalmente, porquanto, conforme acentuei de início, os comitês funcionavam em ritmo simultâneo. Quando o assunto foi ventilado, estava ausente.

Soube, através de Miguel Reale — quando lhe indaguei, *en passant*, qual a destinação que tivera a Justiça Agrária —, que seu posicionamento vencera, em detrimento do meu, vindo também a vencer em Reunião Plenária. Daí, a determinação do art. 291. O mesmo remete à lei a criação de Varas Regionais de Justiça Agrária, nos termos expressos que o preceptivo condensa.

9.1. O art. 295, § 1º, recebeu emenda que partiu de mim, de outros membros da Comissão e que marcada foi, em derradeira análise, pela co-autoria.

Reporta-se o mesmo à competência da Justiça Militar, em face dos civis.

Tal como se acha redactado, o foro especial não mais se estenderá a estes, nos casos expressos em lei, para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares. Abrangê-los-á apenas “em tempo de guerra”, nos casos expressos em lei, para repressão de crime contra a segurança externa do País ou as instituições militares.

Riscou-se, pois, a expressão “segurança nacional”, pela filosofia que a anima e pela abrangência de que se veio a revestir.

10. O Anteprojeto não contempla, em conjunto, a Ordem Econômica e a Social, como vem, tradicionalmente, sucedendo em nosso meio, desde a Constituição de 1934 — que imprimiu conotações distintas à

nossa democracia, ajustando-a às modernas tendências socialistas, que promanam, inclusive, de diversas Encíclicas Papais.

Trata, pois, em primeiro lugar, da *Ordem Econômica*, que teve, como Relator, Alberto Venâncio Filho.

No atinente à mesma, apresentamos tão-só algumas emendas, durante Reuniões Plenárias, não tendo havido condições para que assistíssemos às reuniões dos Comitês Temáticos.

O parágrafo único do art. 315, segundo o articulado do Comitê, estatua que “A ordenação da atividade terá como objetivo os seguintes preceitos...” (de imediato arrolados).

Através de insistente sugestão, consegui que a palavra “preceitos” fosse substituída pela expressão “princípios”.

Justificou-se minha atitude, pela relevância das normas constitucionais de **princípio**, no conjunto de regras que formam um texto *supremo*.

De resto, se, no setor da *Ordem Social*, se estava a efetuar remissão a princípios, seria lógica a unidade de orientação.

10.1. Foi alvo de emenda minha o preceptivo referente ao regime de concessão dos serviços públicos (federais, estaduais e municipais).

Em função da mesma — aprovada —, ao invés de remeter-se a problemática, como o texto da Constituição atual o faz e como se pretendia efetuar, ao legislador comum (o que tem, na prática, trancado a dinamização do dispositivo), optou-se por ditame taxativo. Destarte, o parágrafo único do art. 325 do Anteprojeto acentua que “O regime de concessões dos serviços públicos federais, estaduais ou municipais obedecerá aos seguintes princípios...”

O texto valida-se **per se**, com todo o prestígio inerente às normas principais.

10.2. No pertinente à função social da propriedade territorial rural, o articulado proposto determinava que esta propriedade “desempenha integralmente sua função quando, simultaneamente...”

Entendi que o dispositivo, tal como fora redactado, além de condensar em período curto dois advérbios de modo, adotara um tom descritivo, quando outro seria mais apropriado. Daí, minha sugestão, que integra ou compõe o § 1º do art. 331: “Para garantir a função da propriedade, mencionada neste artigo, seu uso será orientado no sentido de...”

10.3. O usucapião **pro labore** foi recontemplado. O texto pretérito persistiu. Ampliou-se, porém, por emenda que apresentei, a área de que o trabalhador se pode tornar proprietário. De 25 hectares, dila-

tou-se a mesma para 50 hectares. O art. 333 do Anteprojeto contém a modificação.

10.4. O parágrafo único do art. 171 (Const. atual) transmudou-se no parágrafo único do art. 339 (Anteprojeto). Em face de emenda minha, este assevera: "Não se fará, sob pena de nulidade e de crime de responsabilidade, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares."

11. Na esfera da Ordem Social, em que esteve na proa Evaristo de Moraes Filho, como Coordenador, Secretário e Relator, estabeleceu-se um certo descompasso, entre o que realmente apresentei e o resultado final.

Mea culpa, frise-se de pronto. O Comitê da Declaração de Direitos e Garantias, inicialmente, pretendia imprimir amplitude ainda maior a esta Declaração. Destarte, ao elaborar trabalho dirigido à mesma, nela inseri direitos dos trabalhadores, de sorte a tornar claros meus pontos de vista. Neste ínterim, a matéria foi drenada para o Comitê da Ordem Social. E lá minudeada foi, sem que tivesse ocasião de desvelar meu pensamento e de sublinhar o que acentuara, uma vez que, ainda no caso, não assisti a todas suas sessões.

Direitos, pois, que se acham insculpidos na Ordem Social — e que referira no trabalho endereçado ao Comitê I — não integram nenhuma página escrita, de minha autoria, drenada diretamente ao Comitê da Ordem Social. O trabalho que redigi para este, por determinação de seu Coordenador, versou sobre a Família.

A documentação da Comissão, entretanto, prova que emendas acolhidas no texto final foram, em realidade, também por mim apresentadas (resultando, é óbvio, em co-autoria). Por isto, ao vê-las insculpidas no documento definitivo, não insisti sobre as mesmas, o que seria distender exposições, quando o tempo era escasso. Por isto, em contrapartida, ao prestar um depoimento de cunho pessoal, não posso deixar de referir o fato, que, se passasse em branco, teria tornado pouco expressiva minha inscrição no Comitê em pauta.

Assim — e apenas para exemplificar —, sugeri o salário mínimo real e o direito de greve, nos termos do Anteprojeto. Coloquei em pauta a liberdade de associação sindical, convergindo o conteúdo proposto com o dispositivo aprovado.

11.1. Em reuniões plenárias, porém, pertinentes a esta dimensão, trouxe expressamente à tona algumas das matérias já versadas no estudo que entregara à Comissão da Declaração de Direitos. Assim, a que veio resultar no incisp IX do art. 343: "Uso obrigatório de medidas tecnológicas, visando a eliminar ou a reduzir ao mínimo o índice de insalubridade nos locais de trabalho. Assim, a que se condensou no inciso X do mesmo preceptivo: "Proibição de trabalho em

indústrias insalubres e de trabalho noturno a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos.”

Eliminou-se, pois, a proibição do trabalho da mulher nestas indústrias. Tive ocasião de tecer argumentos e de lembrar os já formulados, em outros momentos, por Evaristo de Moraes Filho. A vedação era discriminatória — como o é. Logo, a orientação certa seria, como foi, a do Anteprojeto, respaldando não a mulher, mas, sim, mulher e homem, vale dizer: o ser humano em si.

11.2. É emenda em co-autoria — da qual participei — a que cristaliza a compatibilização entre estabilidade no emprego e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Em realidade, ambos, ao invés de aritrar-se, podem — e devem — conviver. A alternativa ou, portanto, fez-se suceder a copulativa e.

11.3. Sugerira que, no rol dos direitos dos trabalhadores, se mencionasse, expressamente, a aposentadoria com salário integral, aos 30 anos de trabalho, e aposentadoria após 25 anos de trabalho efetivo, se a lei o referisse como penoso.

O Anteprojeto, porém, veio a deferir à lei complementar o assegurar aposentadoria aos trabalhadores, levando em linha de conta o sexo e a respectiva profissão.

Penso ainda que mais acertado seria se o direito em pauta — incrustado no Capítulo da Seguridade Social, expressão preferida face à relativa à Previdência Social, por sua maior abrangência (como lucidamente demonstrou o Relator) — fosse frontalmente contemplado e definido no texto do Anteprojeto.

De qualquer sorte, de modo positivo, a aposentadoria reveste-se de maior amplitude. O artigo em pauta torna-a extensiva às **donas-de-casa** e às **camponesas**.

Apresentei emendas, para uma e outra situações.

A aposentadoria da dona de casa — defendida também por Florisa Verucci com a determinação que lhe é peculiar — estava a tropeçar em empecilhos. Neste ínterim, em Reunião Plenária, em discussão a temática da Ordem Econômica, foi aprovado o parágrafo único do art. 318, que determina: “Considera-se atividade econômica atípica aquela realizada no recesso do lar.”

Estava, destarte, construída a ponte, que permitiu consagrar a aposentadoria de tantas mulheres que, por esta ou aquela razão, permanecem a atuar nos limites do lar. A esta aposentadoria, pospôs-se — e insisti na aceitação da emenda, havendo entregue, inclusive, à Comissão, a reivindicação, por escrito, das mulheres camponesas do Rio Grande do Sul —, exatamente, a da mulher que trabalha no campo. O objetivo foi deferir justo direito à mulher casada, que se

não pode aposentar, embora enfrente triplíce jornada de trabalho (no lar, nas plantações ao redor da casa, no campo). De ser assim, enviando, percebe tão-só ínfima pensão. Ao revés, as separadas (ou divorciadas), bem como as "solteironas", como elas próprias se rotulam, usufruem deste direito. Mencionei, pois, propositalmente, apenas as camponesas, porquanto, se o texto se reportasse às que fossem casadas, por via interpretativa, poder-se-ia concluir que as outras não fossem depositárias de igual direito.

12. O art. 354, *caput*, ao frisar que "é dever do Poder Público promover e atender a saúde", "garantindo a todos condições ambientais e de saneamento", e acentuando que a mesma se traduz, de acordo com a concepção da Organização Mundial da Saúde, no "estado de completo bem-estar físico, mental e social", carrega em seu bojo emenda minha.

12.1. Quando o art. 354 fixa que o Plano Nacional de Saúde abrangerá diversas iniciativas, dando, naturalmente, prioridade às que de pronto elenca, traduz emenda em co-autoria (de Hilton Rocha, único médico da Comissão, e minha). Encarna-se ela nos seguintes incisos: I — medicina social, compreendendo assistência médico-sanitária preventiva; ... III — expansão dos serviços de atenção primária; IV — reabilitação; ... VIII — desenvolvimento da formação da carreira e da organização dos profissionais da saúde.

12.2. O *caput* do art. 358 contém outra emenda de que fomos co-autores (Hilton Rocha e eu). A matéria sobre que versa é polêmica. Suscitou acirradas discussões e divergências; mas, por contemplar necessidades muito fundas, acabou por ser consagrada no Anteprojeto. Nos termos seguintes: "A lei disporá sobre a criação de facilidades para o transplante de órgãos, permitindo-se sua remoção de cadáveres humanos, independentemente de autorização em vida, desde que não haja oposição da família."

Houve cautela em torno do preceptivo que tem elevado alcance, mas também elevado grau de periculosidade. Esta cautela revela-se através do parágrafo único ("Fica proibido o comércio de órgãos humanos").

Houve, correlatamente, declaração de voto, por escrito, em contrário (Pe. Fernando Bastos D'Ávila e Mauro Santayanna).

13. No pertinente à Família, elaborei, repito, estudo, por solicitação de Evaristo de Moraes Filho. Nele (em forma de conclusões, portanto, não em articulado), inclui o que entendera necessário ser abordado.

Defendi o ponto de vista de que à família em si deveria ser deferido o direito à proteção do Estado, apagando-se a restrição atual, que sob esta proteção coloca tão-só a que se constitui pelo casamento. O corte justificou-se, pelas realidades que repontam em nosso contexto social.

Deste ponto de vista e de outros brotou o art. 362, que se reporta expressamente ao casamento, mas que abarca por igual as outras uniões. Fixa, pois, o seguinte: "A família, constituída pelo casamento ou por uniões estáveis, baseada na igualdade entre o homem e a mulher, terá a proteção do Estado."

Em ratificando o sugerido no trabalho supramencionado, vi ser composto, em co-autoria, o § 1º do art. 363: "Os filhos havidos dentro ou fora do casamento terão iguais direitos e qualificações."

A matéria — contemplada, atenuadamente, pelo Projeto do Código Civil — merece, como tantas outras, por sua importância, tratamento constitucional. As Leis Supremas da atualidade confortam este ponto de vista (v.g., Constituição portuguesa de 1976 — 1ª revisão em 1982; Constituição espanhola de 1978; Constituição italiana de 1947; Constituição peruana de 1979).

O § 2º do preceptivo supra-referido foi por mim proposto, com base em um dos memoráveis esquemas de Cândido Mendes e com base ainda, v.g., na Constituição do Peru (1979).

Estabelece, assim, que "aos deveres dos pais para com os filhos correspondem os deveres dos filhos para com os pais".

13.1. O art. 364 — redigido em co-autoria e refletindo, inclusive, minha sugestão, expressa no trabalho apresentado ao Comitê Temático — nivela os genitores, retirando o pátrio poder das mãos do homem, para torná-lo também exercitável pela mulher. Fixa, destarte, o Anteprojeto: "Os genitores terão iguais direitos e deveres, podendo o pátrio poder ser exercido por qualquer deles, subordinando-se esse exercício aos interesses dos filhos, quer de ordem material, quer de ordem moral."

13.2. O § 2º do art. 365 foi por mim apresentado e recusado no Comitê (Ordem Social). Reabri o problema em Reunião Plenária. A emenda veio a ser aprovada, tendo conseguido sensibilizar a maioria da Comissão.

Data maxima venia, não concordamos com o Relator, quando, em magnífico livro já publicado, sobre o Comitê da Ordem Social, reputa a emenda casuística, vindo a obstar a atuação do legislador comum. Isto porquanto um de meus objetivos foi, precisamente, o de limitar esta atuação, impedindo que se normatize a respeito, como o fez a Lei do Divórcio. Dificultada a realização de novo casamento, mediante a fixação de prazos por demais alongados e, sobretudo, impossibilitado o indivíduo (homem ou mulher) de casar mais vezes, posteriormente ao 2º divórcio, está a estimular-se em verdade, embora por via oblíqua, as uniões de fato.

A providência drástica da emenda — “A lei não limitará o número de dissoluções” (§ 2º do art. 365) — objetiva a evitarmos a composição social que se está a efetuar (proliferação de uniões de fato) e que não é a que, por n razões, nosso Estado procura consolidar.

13.3. No trabalho sobre a Família, enviado ao Comitê sob exame, contemplei o planejamento familiar, considerando a indispensabilidade de lhe ser estendido tratamento constitucional. Pensei — e penso — que simboliza medida profilática, em relação ao aborto; que colabora para reduzir a legião de crianças subnutridas (valendo a assertiva de Claude Bernard — “D'abord, il faut manger...”); que coopera para que não venham a ser concebidos filhos não queridos, aos quais é destinada uma ambiência negativa.

A Comissão convergiu. Emendas acoplaram-se. Surgiu, assim, o art. 366, dispondo que “É garantido aos pais o direito de determinar livremente o número de filhos, sendo vedada qualquer forma coercitiva em contrário, pelos poderes públicos e pelas entidades privadas”. O parágrafo único, completando-o, reza: “É obrigação do poder público assegurar o acesso à educação, à informação e aos meios e métodos adequados de controle da natalidade, respeitadas as convicções éticas e religiosas dos pais.”

Creio, entretanto, que melhor fora referir-se o parágrafo a “meios e métodos adequados de contracepção”, já que a expressão “controle da natalidade” não se ajusta ao conceito do planejamento.

14. Retirei as emendas sobre as **populações indígenas**, subscrevendo o substitutivo de José Afonso da Silva, que chancelou, com segurança e lógica, as reivindicações de diversas entidades, vinculadas aos interesses das mesmas.

15. No que diz respeito à Educação — conforme acentuei previamente —, remeti trabalho ao Comitê Temático, coordenado por Eduardo Portella e que teve Cândido Mendes como Secretário e Relator. Apresentei sugestões articuladamente. Várias delas foram ratificadas, inclusive em Plenário, vindo a integrar o texto em co-autoria. Tal sucedeu com os incisos IV e VII do art. 385 (“participação adequada, na forma da lei, de todos os integrantes do processo educacional nas suas decisões”; “valorização do magistério em todos os níveis, com garantia de padrões mínimos de remuneração fixados em lei federal”).

15.1. No art. 390, que se reporta ao acesso ao processo educacional, o inciso I (emenda em co-autoria, incluindo meu pensamento expresso no estudo remetido ao Comitê) determina que aquele acesso será assegurado pela “gratuidade do ensino público em todos os níveis”.

O item IV cristaliza sugestão por mim apresentada. Sofreu, em Plenário, apenas uma alteração de conteúdo, vindo a efetuar-se refe-

rência a "vestuário", ao invés da remissão proposta a "instrumentos de estudo". Estabelece-se, destarte, como garantia ao acesso em pauta, o "auxílio suplementar ao estudante para alimentação, transporte e vestuário, caso a simples gratuidade de ensino não permita, comprovadamente, que venha a continuar seu aprendizado".

16. Sobre o Título VII (Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas), projetou-se minha preocupação, centrada na destinação das imunidades parlamentares, durante o estado de sítio.

A preocupação fluiu, como flui, do preceito constitucional vigente (Emenda Constitucional nº 1, de 1969), que possibilita sua suspensão, por deliberação da Casa a que pertencerem. Diferentemente do que estatuiu a Constituição de 1946, empapada de temperamentos democráticos, não se fala no *modus faciendi*, omitindo-se, pois, a maneira pela qual se processará a suspensão.

Dai a emenda que apresentei — e que nos faria retornar ao modelo anterior. Seu conteúdo foi chancelado, com algumas alterações (donde a co-autoria), através do art. 433, que fixa: "As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do estado de sítio".

O Anteprojeto reporta-se (e tal não houvera sugerido) a atos fora do recinto do Congresso. Logo, os praticados dentro do Congresso refogem à possibilidade de simbolizar embasamento para a suspensão das imunidades.

17. Ao aproximar-se o término dos trabalhos, colaborei no Comitê das Disposições Adicionais, a convite de Mário Martins, seu Coordenador, e de Mauro Santayana (que conduziu com eficiência e dinamismo a Comissão em si, como Secretário Executivo).

No mesmo, apresentei emenda aprovada e ratificada ulteriormente na derradeira Reunião Plenária. Consubstanciando-se no art. 393, determinou que "Será facultativo o ensino religioso nas escolas oficiais".

Eliminou-se, pois, a parte final do *caput* do articulado, que afirmava: "sem constituir matéria do currículo". Assim devera ser, eis que se conflitaria com o que o parágrafo único determinou: "Defere-se aos alunos, ou a seus representantes legais, o direito de exigir a prestação daquele ensino, no horário e programa escolar, de acordo com a confissão religiosa dos interessados."

Por lapso, aquela determinação final está a figurar no texto do Anteprojeto. Em realidade foi suprimido, por expressiva votação, naquela Reunião Plenária.

18. Nesse período, porém, em que os trabalhos chegavam ao ponto buscado, cingi-me ao Comitê de Sistematização.

Atuei, então, ao lado de Cândido Mendes, em tríplice dimensão — na pertinente às Disposições Preliminares (Dos Princípios Fundamentais; dos Direitos e Garantias; do Direito à Nacionalidade; dos Direitos Políticos; dos Partidos Políticos); na vinculada à Educação, à Cultura e à Comunicação Social; na relacionada à Saúde, ao Meio Ambiente, à Ciência e Tecnologia.

Nas duas primeiras, na condição de Revisora, sendo aquele Mestre o Relator. Na terceira, como Relatora, sendo Cândido Mendes o Revisor.

Meu Relatório, pois, abarcou o setor da Saúde, notando-se que Hilton Rocha enviara ao Comitê pedido de que este tema, ao invés de interligar-se ao Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, fosse deslocado para a Ordem Social. O ponto de vista não foi acatado. No entanto, aprovou-o a derradeira Reunião Plenária. Incrustam-se, pois, na Ordem Social os preceptivos atinentes à mesma, como o demonstra o texto final do Anteprojeto.

Particpei, com os demais componentes do Comitê, de trabalhos conectados a outros setores do Anteprojeto, pronunciando-me, em especial, naqueles que estavam mais diretamente afetos a Luiz Pinto Ferreira, Evaristo de Moraes Filho, Sepúlveda Pertence e Raul Machado Horta.

* * *

Este retrospecto, seja-me permitido acentuar, fez-me sentir talvez mais agudamente do que nunca, dando a este sentir a cobertura da racionalidade, o quanto foi expressivo e relevante o trabalho da Comissão Afonso Arinos.

Trabalho sem remuneração econômica, porém sublinhado por compensações múltiplas. De ordem intelectual, em face dos debates no plano alto das idéias. De ordem afetiva, pelas amizades que surgiram ou que, já de ontem, ainda mais se estreitaram.

Trabalho que não poderá ser minimizado pela Assembléia Constituinte, marcado, como se acha, por ímpeto democrático e renovador, que o torna ajustável ao século que se aproxima, norteando-o rumo à linha fugidia do horizonte.

Trabalho que, numa palavra, pelo que oferece como alicerce e orientação, na esfera constituinte, vive no hoje, engrandecido, talvez, pelas críticas negativas com que o tentaram enredar. E que, mais do que isto, permanecerá no tempo. Como um legado, tecido de determinação consciente e de imbatível idealismo, que as gerações vindouras, por certo, hão de colher e acolher. Por igual, com idealismo imbatível. Por igual, com consciente determinação.