

# ***A Presidência do Congresso Nacional***

**I** — Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Constituição do Brasil de 1967. **II** — As Constituições anteriores. **III** — O Projeto de Constituição e as emendas apresentadas ao seu texto no Congresso Nacional. **IV** — Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967. **V** — Pareceres de Juristas: 1 — Alfredo Buzaid; 2 — Frederico Marques; 3 — José Loureiro Junior; 4 — Lafayette Pondé; 5 — Miguel Reale; 6 — Paulino Jacques; 7 — Pontes de Miranda. **VI** — Comentário da Imprensa. **VII** — Mandado de Segurança impetrado pelo Senador Auro Moura Andrade contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, para assegurar ao impetrante, Presidente do Senado Federal, a direção das Sessões conjuntas do Congresso Nacional. Decisão do Supremo Tribunal Federal (íntegra — Audiência de Publicação de 27 de agosto de 1969).

## I — EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969

### CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, é clara e taxativa ao conferir ao Presidente do Senado a Presidência do Congresso Nacional.

Determina o § 3.º do art. 29:

"Além de reuniões para outros fins previstos nesta Constituição, reunir-se-ão, em sessão conjunta, funcionando como Mesa a do Senado Federal, este e a Câmara dos Deputados, para:

- I — inaugurar sessão legislativa;
- II — elaborar regimento comum; e
- III — discutir e votar o orçamento."

A Constituição de 24 de janeiro de 1967, ora alterada, dispunha no § 2.º do art. 31:

"A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o regimento comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto;
- V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Controvérsias surgiram, na vigência desta Carta, tendo em vista o § 2.º do art. 79 que determinava:

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Não obstante valiosas opiniões em contrário — de que são exemplos os inúmeros pareceres de ilustres juristas (adiante transcritos) — o Congresso Nacional houve por bem, através da Resolução n.º 1, de 1967, atribuir ao Vice-Presidente da República a Presidência das sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. (1)

A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, entretanto, não mais enseja dúvidas. O § 2.º do art. 77 (substituindo o § 2.º do art. 79 da Constituição de 67) diz:

"O Vice-Presidente, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais."

Não há mais, portanto, qualquer referência, no texto constitucional, ao exercício pelo Vice-Presidente da República de funções de Presidente do Congresso Nacional.

## II — AS CONSTITUIÇÕES ANTERIORES

Convém lembrar que a primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, obedecendo ao modelo norte-americano, conferia ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado. Dizia o seu art. 32:

"O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara."

Não cogitava aquela Carta de Presidência do Congresso Nacional porquanto a regra básica estabelecida era o funcionamento em separado das duas Casas (art. 18), não se processando jamais o processo legislativo em Casas reunidas. Até mesmo os vetos apostos pelo Presidente da República eram apreciados e votados, separadamente, no Senado e na Câmara (art. 37, § 3.º).

Reuniões conjuntas se realizavam, apenas, para abertura e encerramento das sessões legislativas (arts. 17 e 48, n.º 9), para apuração da eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República (art. 47, § 1.º), e para empossar estas duas autoridades (art. 44).

O primeiro Regimento Comum, elaborado em 1892, conferiu ao Vice-Presidente do Senado, que era um Senador eleito pro tempore a Presidência do Congresso, ou seja, a atribuição de presidir as sessões conjuntas do Senado e da Câmara.

A Constituição de 16 de julho de 1934 suprimiu o cargo de Vice-Presidente da República não restabelecido pela Carta outorgada de 10 de novembro de 1937.

A Constituição de 18 de setembro de 1946 fez renascer o cargo de Vice-Presidente da República, cometendo-lhe novamente a função do Presidente do Senado Federal. E o que dispõe o seu art. 61:

"O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade."

(1) Vide a seguir "Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967".

O art. 41 da Constituição de 46 determina: "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o regimento comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto."

Cabendo ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado Federal, e competindo à Mesa deste a direção das sessões conjuntas das duas Casas, lógico que ao Vice-Presidente da República era conferida a Presidência do Congresso Nacional.

Entretanto, em 1961, a Emenda Constitucional n.º 4, que instituiu o sistema parlamentar de Governo (Ato Adicional), aboliu o art. 61 da Constituição de 1946. Restabelecido o sistema presidencial de Governo pela Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963, foi mantida a abolição do referido art. 61 conforme disposição expressa do seu art. 1.º:

"Fica revogada a Emenda Constitucional n.º 4 e restabelecido o sistema presidencial de Governo instituído pela Constituição Federal de 1946, salvo o disposto no seu art. 61."

E dizia, ainda, o art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 6:

"O § 1.º do art. 79 da Constituição passa a vigorar com o seguinte texto:

"Art. 79 — .....

§ 1.º — Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal." (O grifo é nosso.) (2)

Desta época, até entrar em vigor a Constituição de 1967, foi tranqüila e pacífica a Presidência do Congresso Nacional pelo Presidente do Senado Federal. Se, na maioria das vezes, já a exercia como substituto, no exercício da Presidência, passou, então, o Presidente do Senado Federal a exercer como titular a presidência das sessões conjuntas do Congresso Nacional.

(2) Constituição de 1946 — § 1.º do art. 79: "Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal". (o grifo é nosso)

### III — O PROJETO DE CONSTITUIÇÃO E AS EMENDAS APRESENTADAS AO SEU TEXTO NO CONGRESSO NACIONAL

O § 2.º do art. 31 da Constituição de 1967 corresponde *ipsis litteris* ao § 2.º do art. 30 do Projeto de Constituição enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, a 12 de dezembro de 1966. Também o § 2.º do art. 79 da Carta de 67 é a aprovação, sem alteração, do § 2.º do art. 77 do Projeto Castello Branco. Ao § 2.º do art. 30 não foram apresentadas emendas.

As emendas oferecidas ao § 2.º do art. 77, no Congresso Nacional, foram rejeitadas. Eram as seguintes:

#### EMENDA N.º 130/30

Autor: Deputado Nelson Carneiro  
Art. 77, § 2.º

Suprimam-se as expressões: " e outras que lhe forem conferidas em lei complementar".

#### Justificação

Por outro lado, a competência do Vice-Presidente é matéria constitucional, não pode ficar para lei complementar.

#### EMENDA N.º 489

Autor: Senador Lino de Mattos  
Ao art. 77, § 2.º Suprima-se.

#### Justificação

1. As razões expostas no voto do Movimento Democrático Brasileiro, perante a Comissão Constitucional, *fundamentam* a supressão proposta.

2. As funções executivas e políticas, atribuíveis ao Vice-Presidente da República, podem variar com as circunstâncias, e por isso, assim como tendo em vista sua posição constitucional, não devem ser enumeradas. É o que a prática do cargo aconselha, no momento.

#### EMENDA N.º 521-5

Autor: Deputado Ruy Santos

Acrescente-se onde convier na Seção III — Do Senado da República. Suprimindo-se o § 2.º do art. 77:

Art. 77 — O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade.

#### Justificação

Restabelece-se o dispositivo da Carta de 46, supresso sem razão justa, a não ser na vi-

gência da emenda parlamentarista. Dar ao Vice-Presidente apenas a presidência do Congresso, como está no projeto, é dar-lhe apenas a direção física, vamos assim dizer, à hora das sessões, já que não tem como, nem por onde organizar ou influir na programação da Ordem do Dia, sem secretaria própria.

#### EMENDA N.º 622

Autor: Senador Cattete Pinheiro

Art. 77, § 2.º Suprima-se o § 2.º do art. 77.

#### Justificação

O Vice-Presidente é um estranho ao Congresso. Quando presidia o Senado, desde 1891, a exemplo da Constituição norte-americana, raramente exercia tal atribuição com interesse e assiduidade. Normal é que seja o Presidente do próprio Senado. Haverá certos contrangimentos e contradições, ver em especial arts.: art. 30, § 2.º, IV — Congresso julgando veto envolvendo ato presidencial; art. 61, § 3.º — quem convoca o Congresso, para julgamento de veto, é o Presidente do Senado; Emenda da Const.: art. 50 — proposta do Presidente — reunião do Congresso, presidida pelo Vice-Presidente. Veja mais § 2.º do art. 53.

Estas emendas mereceram os seguintes pareceres do Sub-Relator, Deputado Accioly Filho:

#### EMENDA N.º 130/30

Autor: Deputado Nelson Carneiro

#### Parecer

1. Pretende a emenda a supressão da parte do dispositivo que atribui, à lei complementar, conferir outras funções ao Vice-Presidente da República.
2. É procedente a emenda, pois toda atribuição que se der ao Vice-Presidente será tirada do Presidente. Isso poderá ocasionar dificuldades e crises entre as duas autoridades.
3. É conveniente que a Constituição esgote todas as atribuições do Vice-Presidente, nada ficando para ser ordenado pela legislação complementar.
4. Opino pela aprovação da emenda. — Deputado Accioly Filho, Sub-Relator.

#### EMENDA N.º 489

Autor: Senador Lino de Mattos

#### EMENDA N.º 622

Autor: Senador Cattete Pinheiro

#### EMENDA N.º 521

Autor: Deputado Ruy Santos

#### Parecer

1. Visam as emendas à supressão do § 2.º do art. 77, que atribui ao Vice-Presidente da República as funções do Presidente do Congresso Nacional.
  2. Era necessário dar ao Vice-Presidente o exercício de uma atribuição, condizente com a autoridade de seu cargo, com o sistema de Governo e que desse mais presença do seu titular na coordenação dos negócios da República.
  3. No regime da Carta de 1891 (art. 32) e da Constituição de 1946 (art. 61, antes da Emenda n.º 4), ao Vice-Presidente cabia a presidência do Senado, onde só tinha voto de qualidade.
  4. Com o restabelecimento do sistema presidencial de Governo, pela Emenda n.º 6, foi restaurado o cargo de Vice-Presidente, mas retirada dele a função de Presidente do Senado.
  5. Não foi essa a melhor solução, pois o Vice-Presidente da República passou a ser um ausente nas decisões tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Sem tarefa a realizar, sem fixação de competência para a prática de quaisquer atos, atrelado à simples e incômoda posição de aguardar vaga, o Vice-Presidente teve diminuídos o prestígio e a autoridade do cargo.
  6. Para manter o cargo na estrutura de nosso regime, era necessário dar-lhe função, e a solução encontrada pelo projeto parece ser a melhor.
- A presidência do Congresso Nacional atribuída a quem tenha sido eleito diretamente pelo povo (se a eleição direta for a instituída), ou pelo próprio Congresso, não fere a independência do órgão legislativo, nem desnatura o sistema de Governo.
7. A presidência do Congresso é função de importância no mecanismo do regime, e, sendo desvinculada da presidência do Senado, terá ela órgão auxiliar próprio.
  8. Opino pela rejeição das emendas. — Deputado Accioly Filho, Sub-Relator.
- Foram todas rejeitadas pelo Relator-Geral, Senador Antônio Carlos Konder Reis, pela Comissão Mista e pelo Plenário.

#### IV — RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL N.º 1, DE 1967

Em 12 de abril de 1967, publicava o Diário do Congresso Nacional o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967,

que "adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 1987."

Este projeto de resolução, subscrito por 214 Srs. Deputados e 35 Srs. Senadores, determinava no art. 2.º:

"No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade."

O projeto tinha a seguinte

#### Justificação

Sempre que se promulga novo diploma constitucional, surge a necessidade de modificar-se o Regimento Interno que disciplina os trabalhos e estrutura os órgãos dirigentes do Poder Legislativo. Tal necessidade decorre precisamente de ser imprescindível que as normas regimentais venham a adaptar-se aos preceitos constitucionais que modificaram dispositivos anteriormente vigentes.

O que estamos afirmando vem ilustrado por precedentes, que resumidamente passamos a indicar.

Promulgada a Constituição de 1891, cogitou-se da elaboração não somente dos Regimentos de cada uma das Casas componentes do Congresso Nacional, como também do próprio Regimento Comum.

O projeto que dispôs sobre a matéria foi o de n.º 19, de 1892, aprovado pelo Senado, segundo publicação no Diário do Congresso de 3 de julho, e pela Câmara, segundo publicação de 23 de agosto do mesmo ano.

Depois de promulgada a Constituição de 16 de julho de 1934, entregaram-se as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados à tarefa de elaboração do Regimento Comum, o que somente foi conseguido ao fim de longa tramitação. O Regimento foi promulgado em 27 de maio de 1936.

Sob a vigência da Constituição de 18 de setembro de 1946, organizou-se Comissão Mista para oferecer projeto de reforma do Regimento Comum. Durante cerca de 5 anos não se chegou a concluir a votação da reforma, pois só em 13 de abril de 1951 foi votado o projeto, que veio a ser promulgado no dia 20 daquele mês.

Com a edição do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, sofreu o Regimento promulgado em 1951 adequadas modificações para permitir a tramitação de projetos de emenda à Constituição e de projetos de lei ordinária, em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Também cada uma das duas Casas do Poder Legislativo tem alterado os respectivos Regimentos, sempre que alterações da Constituição vão repercutir nos seus trabalhos internos ou nas atribuições de seus dirigentes.

Como exemplo, destacamos o que ocorreu por força da emenda parlamentarista e, depois, em virtude da Emenda Constitucional n.º 6. Pela primeira, havia sido suprimido o cargo de Vice-Presidente da República, e, pela outra, embora restabelecido esse cargo, não se lhe restituiu a função de presidir o Senado.

A Resolução n.º 2, de 1959, foi modificada pela Resolução n.º 3, de 1963, para conferir, no art. 47, ao Presidente do Senado — eleito pelos Senadores — atribuições que eram do Vice-Presidente da República, quando, pela Constituição, tinha a função de presidir o Senado.

Dêsse modo, ficam com o Presidente do Senado, eleito pelos Senadores, as seguintes atribuições:

- a) convocação das duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecerem do veto;
- b) promulgação da lei que o Presidente da República tenha deixado de promulgar no prazo próprio;
- c) promulgação de lei de competência exclusiva do Congresso Nacional;
- d) substituição do Presidente da República, no caso de falta do Vice-Presidente da República e do Presidente da Câmara dos Deputados;
- e) convocação imediata do Congresso Nacional a fim de aprovar ou não o estado de sítio decretado;
- f) autorização para suspensão de imunidades parlamentares de Senador, durante estado de sítio.

Do mesmo modo, em relação à Câmara dos Deputados, podemos, entre outras, citar a Resolução n.º 50, de 1964, que, diante do art. 4.º do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, fez adaptações, sem as quais os projetos de lei previstos naquele dispositivo não teriam curso convenientemente traçado.

Naquela Resolução, a Câmara dos Deputados modificou disposições então vigentes de seu Regimento e criou condições para que, dentro do prazo estabelecido no Ato Institucional, pudesse ser apreciado o projeto de iniciativa do Presidente da República, e, em seguida, ser enviado ao Senado Federal.

Verificamos, na Constituição promulgada a 24 de janeiro de 1967, que, pela primeira vez, em nosso direito constitucional legislado, vem feita expressa referência à figura do Presidente do Congresso Nacional, cujas funções serão exercidas pelo Vice-Presidente da República.

Disponham a Constituição de 1891 e a de 1946 que o Vice-Presidente da República exercia as funções de Presidente do Senado Federal.

A de 1934 aboliu a figura de Vice-Presidente da República, determinando que o Presidente da Câmara dos Deputados, em caso de vaga, de impedimento ou falta do Presidente da República, fôsse o primeiro chamado a exercer o cargo.

Ainda a constituinte de 34 entendeu que, enquanto ao Presidente da Câmara dos Deputados se dava a incumbência de promulgar leis que o Presidente da República, devendo promulgar, deixara de fazê-lo, à Mesa do Senado Federal se atribuía a direção das sessões conjuntas de Senadores e Deputados.

Tem o Presidente do Senado, na Constituição de 1967, destacadamente as seguintes atribuições:

- 1.ª) receber do Presidente da República a comunicação dos motivos do veto parcial ou total a qualquer projeto;
- 2.ª) convocar as duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecerem do veto;
- 3.ª) promulgar os projetos cuja promulgação não tenha sido feita, nos prazos próprios, pelo Presidente da República;
- 4.ª) promulgar as proposições legislativas da competência exclusiva do Congresso Nacional;
- 5.ª) convocar o Congresso Nacional, se não estiver reunido, para tomar conhecimento do estado de sítio decretado pelo Presidente da República.

Repetimos que, na Constituição de 1891, não era explicitamente indicado quem devia exercer as funções de Presidente do Congresso Nacional. Também, posteriormente, em nenhum outro diploma constitucional cogitou-se de fazer a explícita indicação em virtude da qual ficasse a Presidência do Congresso Nacional atribuída a alguém.

Do que observamos, facilmente se conclui o seguinte:

- a) o fato de ser o Vice-Presidente da República indicado para presidir o Senado não trazia necessariamente como consequência que, por exercer a Presidência do Senado, a ele cabia o exercício da Presidência do Congresso Nacional;
- b) o fato de não haver o cargo de Vice-Presidente da República não tinha como consequência criar-se para o Presidente de qualquer das Câmaras componentes do Congresso Nacional a atribuição de vir a ser o Presidente do próprio Congresso Nacional;
- c) o fato de não se atribuir ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado não importava inelutavelmente em ser adjudicada à Presidência do Senado a Presidência do Congresso Nacional.

As conclusões a que estamos chegando explicam suficientemente a razão pela qual, sob a vigência da Constituição de 1891, pôde ser votado o primeiro Regimento Comum, o Regimento promulgado em agosto de 1892, e cujo art. 6.º determinava que a Mesa do Congresso se compusesse de um Presidente e quatro Secretários, ficando no parágrafo primeiro do mesmo artigo assim disposto:

“Presidirá as sessões o Vice-Presidente do Senado, que será substituído pelo Presidente e Vice-Presidente da Câmara.”

Decorre dos dispositivos que acabamos de citar que não era por pertencer à Mesa do Congresso, como seu Presidente, que devia caber ao Vice-Presidente do Senado a Presidência das Sessões do Congresso. Foi necessário o explícito esclarecimento do parágrafo primeiro, para que se ficasse sabendo que a Presidência das sessões do Congresso era uma atribuição do Vice-Presidente do Senado e, na falta deste, iria caber, primeiro, ao Presidente e, em seguida, ao Vice-Presidente da Câmara.

Recorde-se que, quando se discutiu e votou o primeiro Regimento Comum da Câmara e do Senado, não exercia a função de Presidente do Senado o Vice-Presidente da República eleito pelo Congresso logo depois de promulgada a Constituição de 24 de fevereiro. É que, com a renúncia do Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, assumiu a Presidência da República o Marechal Floriano Peixoto, e a partir de então, de novembro de 1891 até 15 de novembro de 1894, o Senado foi presidido pelo Vice-Presidente.

Disposições de natureza regimental apenas consagraram, com caráter permanente, uma situação provisória, como ocorreu na reforma do Regimento Comum, em 1903.

De outra parte, sendo raras as oportunidades para as reuniões conjuntas da Câmara e do Senado, nenhuma importância se deu à manutenção do dispositivo do art. 6.º do primeiro Regimento, porquanto, em verdade, as duas Casas se reuniam tão-somente para a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República, se o Congresso estivesse funcionando.

Está em Carlos Maximiliano este comentário ao art. 44 da Constituição de 1891: "A Constituição brasileira prevê tudo. Achar-se funcionando as Câmaras, fundem-se em Congresso, cujo Presidente, que é o Vice-Presidente do Senado, recebe a afirmação prevista pelo art. 44" (compromisso do Presidente da República ao empossar-se no cargo).

Quando, em 1934, com a supressão do cargo de Vice-Presidente da República, cogitou-se de sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conferiu-se à Mesa d'este a direção dos trabalhos.

O certo é, porém, que não se criou a figura do Presidente do Congresso Nacional, e até no Regimento Comum, publicado em 1936, apenas se considerou que o Presidente do Senado poderia falar em nome das duas Casas, quando estivessem estas reunidas, em sessão conjunta, e se tratasse de correspondência com o Presidente da República, mediante mensagem.

Restabelecido, em 1946, o cargo de Vice-Presidente da República, com a função de Presidente do Senado, nenhuma referência se fez à figura de Presidente do Congresso.

Entrando em vigor a Constituição de 46, foi proposto e aceito que o Regimento Comum, promulgado durante a vigência da Constituição de 1934, continuasse vigorando no que não contrariasse às novas normas constitucionais, e enquanto não fôsse reformado.

Em sessão de 19 de agosto de 1947, o Senador Melo Viana, então Vice-Presidente do Senado, pleiteou vigorosamente que ao Vice-Presidente do Senado e não ao Vice-Presidente da República fôsem confiadas as funções da Presidência do Congresso Nacional.

O ponto de vista do antigo Senador por Minas Gerais não prevaleceu. Depois de demorada tramitação, o Congresso aprovou Regimento, que foi promulgado como Resolução n.º 1, em 20-4-1951: o Vice-Presidente da

República passou a ser, além de Presidente do Senado, Presidente do Congresso Nacional.

Seja pôsto em relêvo o seguinte: o Senado Federal, votando seu Regimento Interno, depois de promulgado o Regimento Comum, introduziu pelo art. 46, em sua Mesa, o Vice-Presidente da República como membro e presidente desta.

Adotado o sistema parlamentarista, o que importou a supressão do cargo de Vice-Presidente da República, e restabelecido o sistema presidencialista sem a restauração do disposto no art. 61 da Constituição de 46, o Presidente do Senado recebeu a incumbência de presidir as sessões conjuntas da Câmara e do Senado Federal, mas em nenhuma disposição constitucional recebeu o título de Presidente do Congresso.

Do exame minucioso de todo o texto da Constituição em vigor, se conclui que a figura do Presidente do Senado, que tem todas as suas funções claramente indicadas, nem uma só vez é denominada Presidente do Congresso Nacional. Até mesmo quando, no tão torturado § 2.º do art. 31, se fala em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado, e se diz que as duas Casas se reúnem sob a direção da Mesa do Senado, nem aí se destaca o Presidente do Senado como Presidente da Mesa para exercer presidência de sessões.

Assim sendo, uma conclusão se impõe: se na Constituição Federal vigente se quiser encontrar mais um título para o Presidente do Senado, será o de membro da Mesa Diretora das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e nunca o de Presidente do Congresso Nacional.

Em resumo, podemos dizer:

A Constituição Federal promulgada em 24 de janeiro do corrente ano, em seu art. 79, § 2.º, atribuiu ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional. É uma inovação em nossa legislação constitucional. Na Constituição de 1934 não existia o cargo de Vice-Presidente da República, cargo que não figurou igualmente na Carta de 1937 e, introduzido na Constituição de 1946, foi expressamente extinto pela Emenda Constitucional n.º 4, de 1961, também conhecida como Emenda Parlamentarista. Com a revogação desta (Emenda Constitucional n.º 6, de 1963), foi declarado que não se revigorava o art. 61 da Constituição de 1946, pelo que não voltou o Vice-Presidente da República a exercer as funções de Presidente do Senado Federal.

Temos, portanto, que foi durante a vigência da Constituição de 1891 e da Constituição de 18 de setembro de 1946 até 2 de setembro de 1961, que se atribuiu ao Vice-Presidente da República a função de Presidente do Senado Federal. Entretanto, nunca se explicitou, na letra de qualquer das nossas Constituições, que ao Vice-Presidente da República cabia a presidência do Congresso Nacional.

Em face do dispositivo do art. 79, § 2.º, da Constituição que vai vigorar próximamente, justifica-se a alteração proposta. Tomamos a iniciativa de fazê-lo na conformidade do permitido no art. 51, letra b, do Regimento Comum, vigente.

#### DEPUTADOS:

Ernani Satyro — Janary Nunes — Virgílio Távora — Ruy Santos — José Garcia Neto — Djalma Marinho — Broca Filho — Gabriel Hermes — Jales Machado — Alberto Hoffmann — Flaviano Ribeiro — Alves Macedo — Saldanha Derzi — Nunes Leal — Medeiros Netto — Antônio Feliciano — Celso Amaral — Emival Caiado — Vital do Rego — Braga Ramos — Plínio Salgado — Albino Zeni — Adhemar Ghisi — Luís Garcia — Aureliano Chaves — Benedito Ferreira — Heitor Dias — Vasco Filho — Bras Nogueira — Armindo Mastrocelos — Geraldo Mesquita — Osmar Dutra — Cardoso de Menezes — Milton Brandão — Guilhermino de Oliveira — Gustavo Capanema — Grimaldi Ribeiro — Geraldo Freire — Paulo Abreu — Arruda Câmara — Antônio Ueno — Cardoso de Almeida — Marcos Kertzmann — Feu Rosa — Armando Corrêa — Elias Carmo — Carneiro de Loyola — Leon Peres — Parente Prota — Minoru Miyamoto — Rezende de Souza — Carlos Alberto — Martins Júnior — Dazo Coimbra — João Roma — Justino Pereira — Manoel Taveira — Daniel Faraco — Jorge Curi — Walter Passos — Rachid Mamed — Euclides Triches — José Maria Alkmin — Joaquim Parente — Luiz de Paula — Marão Filho — Sinval Boaventura — Arlindo Kumsler — Furtado Leite — Passos Pôrto — Israel Pinheiro Filho — Gilberto Azevedo — Bezerra de Mello — Rafael Magalhães — Alexandre Costa — Arnaldo Prieto — Montenegro Duarte — Aluisio Bezerra — Dayl de Almeida — Fernando Magalhães — José Penedo — Nogueira de Rezende — Brito Velho — Luiz Athayde — Luiz Carlos Braga — Clodoaldo Costa — Paulo Maciel — Pereira Lopes — Luiz Viana Neto — Aluisio Alves — Osmar Cunha — Romano Massignon — Nasser Almeida — Weimar Tôrres — Flávio Marçilio — Milvernes Lima — Pinheiro Chagas

— Leopoldo Peres — Pires Sabola — Souza Santos — Atlas Cantanhede — José Sally — Miguel Couto — Rockefeller de Lima — Renato Coutinho — Paulo Biar — Augusto Franco — Márcilio Lima — Raimundo Diniz — Osni Régis — Joaquim Ramos — José Bonifácio — Clóvis Pestana — Lauro Lettão — José Lindoso — Clóvis Stenzel — Raimundo Parente — Amaral de Souza — Aurino Valois — João Calmon — Nicolau Tuma — Alberto Costa — Ney Maranhão — Raymundo Brito — Ferraz Egreja — Leão Sampaio — Nunes Freire — Sussumo Hirata — Machado Rollemberg — Moury Fernandes — Lenoir Vargas — João Alves — Geraldo Guedes — Mário de Abreu — Haroldo Carvalho — Monsenhor Vieira — Wanderley Dantas — Aécio Cunha — Luna Freire — Ary Alcântara — Flexa Ribeiro — Cid Sampaio — Lisboa Machado — Ezequias Costa — Afonso Matos — Josias Leite — Moacyr Silvestri — Humberto Bezerra — Josias Gomes — Gilberto Almeida — Jessé Freire — Eurico Ribeiro — Heitor Cavalcanti — José Resegue — Oduílo Domingues — Theodulo Albuquerque — Pedro Gondim — Teotônio Neto — Manoel Rodrigues — Alípio Carvalho — Norberto Schmidt — Magalhães Melo — Haroldo Veloso — Guilherme Machado — Ivar Saldanha — Manso Cabral — Raimundo Vieira da Silva — Delmiro Oliveira — Walter Sá — José Esteves — Aderbal Jurema — Wilson Braga — Hamilton Prado — Joaquim Cordeiro — Mário Tamborindeguy — Tabosa de Almeida — Rezende Monteiro — Ossian Araripe — José Carlos Leprevost — Emílio Murad — Floriano Rubim — Vasco Amaro — Oscar Cardoso — Genésio Lins — Osanam Coelho — Hugo Aguiar — Monteiro de Castro — Raymundo Andrade — Pausto Gayoso — Régis Barroso — Jaeder Albergaria — Jorge Lavocat — Vingt Rosado — José Meira — Batista Miranda — Cid Rocha — Accloly Filho — Arnaldo Garcez — Paulo Freire — Heráclio do Rego — Dias Lins — Américo de Souza — Wilmar Guimarães — Bias Fortes — Raimundo Bogéa — Edyl Ferraz — Henrique La Rocque — Austregésilo de Mendonça — Paulo Ferraz — Luiz Cavalcanti — Último de Carvalho — Pedrosa Horta — Adolfo Oliveira — Antônio Annibelli (214).

#### SENADORES:

Daniel Krieger — Wilson Gonçalves — Filinto Müller — Manoel Villaga — Rui Palmeira — José Guimard — Mem de Sá — Antônio Carlos — José Cândido Ferraz — Dinarte Mariz — Fernando Corrêa — Ney Braga — Domício Gondim — Eurico Rezende — Milton Campos — Benedito Val-



Jadarez — Petrónio Portella — Raul Giuberti — Guido Mondin — José Leite — Álvaro Maia — Júlio Leite — Leandro Maciel — Arnon de Mello — Teotônio Vilela — Carlos Lindenberg — Menezes Pimentel — Adolpho Franco — Celso Ramos — Aloysio de Carvalho — Paulo Sarasate — João Cleofas — Milton Trindade — Attilio Fontana — José Feliciano (35).

O Presidente Moura Andrade deu o seguinte despacho, determinando o arquivamento do Projeto, por inconstitucionalidade:

Subscrito pelo Deputado Ernâni Sátiro e outros senhores Deputados, e pelo Senador Daniel Krieger e outros senhores Senadores, em número regimental, foi encaminhado a esta Presidência projeto de resolução visando a modificar o Regimento Comum do Congresso Nacional, com a seguinte ementa:

“Adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967.”

Propõem os signatários seja alterado o Regimento Comum, de modo a estabelecer que o Vice-Presidente da República presida às sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade, integrando-se na Mesa do Senado e excluindo dela o Presidente da mesma Mesa. É o que está no projeto:

“Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá às sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.”

A Constituição não autoriza um procedimento dessa natureza, que atenta contra todo o sistema de princípios e regras que nela salvaguardam a independência do Poder Legislativo e disciplinam as suas relações com os demais órgãos soberanos do Estado.

Ao contrário do que se alega, não há conflito entre as disposições constitucionais que discriminam as funções do Vice-Presidente da República e as do Presidente do Senado no tocante à direção dos trabalhos do Congresso Nacional, como o demonstra a análise dos preceitos vigentes.

O art. 31, § 2.º, da Constituição, declara expressamente:

“A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.”

Tem-se, assim, que a Constituição explicita e enumera todas as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso Nacional que devem ser dirigidas pela Mesa do Senado, a qual tem a seguinte composição:

“Um Presidente, eleito anualmente por seus pares; dois Vice-Presidentes, quatro Secretários e quatro Suplentes, igualmente eleitos cada ano.”

Ora, a Mesa do Senado é o conjunto de todas as pessoas que a integram, tendo como órgão central o Presidente, e dela não faz parte o Vice-Presidente da República. Ela constitui um todo orgânico, no qual as atribuições se ordenam e se articulam segundo normas próprias, excluída a interferência de pessoas alheias à sua estrutura, de tal modo que quando o citado texto constitucional lhe comete a direção dos trabalhos do Congresso Nacional, nas hipóteses que determina, só por sofisma manifesto se poderão subtrair os atos de presidência ao Presidente do Senado, para conferi-los a outra autoridade. A norma regimental não tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais, alterando e subvertendo a ordem das competências a pretexto de uma distinção entre “presidir” e “dirigir” que a lógica condena e as disposições constitucionais em vigor não amparam.

Nos regimes anteriores, lembrados pela justificação, em que o Vice-Presidente da República presidia o Congresso, não o fazia, entretanto, pela sua condição de Vice-Presidente da República, mas tão-somente em virtude de sua condição de Presidente do Senado Federal. Foi por ter adquirido esta que exerceu aquela função e prerrogativa.

A Constituição de 1967, porém, não consagra a mesma regra, nem possibilita igual entendimento. Pelo contrário, no capítulo referente ao Poder Legislativo, confia à Mesa do Senado Federal, presidida por seu Presidente, a direção de todas as sessões do Congresso Nacional destinadas ao processo legislativo e à política legislativa, pela razão natural de tratar-se de matéria afeta ao Poder Legislativo, e, como tal, só suscetível de ser coordenada, com a devida autonomia, por um órgão próprio formado de membros livremente escolhidos dentre os seus próprios componentes, para aquela função específica.

É esse o motivo determinante da discriminação de atribuições constantes dos artigos 31, § 2.º, e 79, § 2.º, da Constituição, só aparentemente contraditórios, pois o primeiro diz respeito às tarefas de política legislativa, e o segundo é pertinente a atividades outras do Congresso Nacional que não se contenham no âmbito daquelas atribuições indelegáveis.

Há regra especial que taxativamente exclui o Vice-Presidente da República da Presidência do Congresso, nos casos e para os fins que prudentemente enumera.

Nos termos expressos da Constituição, é o Presidente do Senado quem preside às sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º, fazendo-o na qualidade de Presidente da Mesa que dirige os trabalhos, como seu órgão central, com atribuições específicas, que, como é notório, devem prevalecer sobre as de caráter genérico.

O legislador constituinte, ao dizer que o Vice-Presidente da República exerceria funções de Presidente do Congresso Nacional, teve o especial cuidado de excluí-lo, taxativamente, da direção das sessões convocadas para tratar de assuntos de estrita natureza legislativa, cuja apreciação deve dar-se no âmbito de um Poder cuja independência a Constituição proclama.

O Vice-Presidente da República, como já lembrei, não integra a Mesa do Senado, nem é membro do Poder Legislativo; para todos os efeitos, compõe ele o Poder Executivo, ao lado do Presidente da República. Assim sendo, conferir-lhe atribuições que a Constituição especificamente confere a um membro do Poder Legislativo, seria ferir frontalmente o art. 6.º, parágrafo único, da Carta Magna, que reza:

"Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro."

Se, por conseguinte, há, de um lado, a norma permissiva contida no art. 79, § 2.º — sem a qual não poderia o Vice-Presidente da República, investido no Poder Executivo, exercer funções no Poder Legislativo —, há, de outro, um preceito que impede que aquela regra se torne absoluta, ficando preservada a autonomia do Legislativo. Daí, repito, a precisa enumeração do art. 31, § 2.º, da Constituição, procedida para que nela nada ficasse implícito, como deve ocorrer, aliás, em se tratando da fixação de atribuições dos Poderes do Estado.

O que está em jogo, no presente caso, é, como se vê, a **independência do Poder Legis-**

**lativo, que, considerada em função do assunto aqui examinado, implica as seguintes diretrizes fundamentais:**

- 1.ª) ao Poder Legislativo cabe a tarefa legislativa, na forma da Constituição;
- 2.ª) é vedado, em princípio, ao cidadão, investido em função do Poder Executivo, exercer função no Poder Legislativo;
- 3.ª) o Vice-Presidente da República, por exceção, exercerá funções de Presidente do Congresso Nacional;
- 4.ª) desse exercício ficam, porém, excluídas as sessões do Congresso Nacional destinadas a inaugurar a sessão legislativa, a elaborar o Regimento Comum, a receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República, a deliberar sobre o veto, a atender aos demais casos previstos na Constituição."

Torna-se, assim, claro que todas as sessões convocadas para que o Congresso Nacional exerça a sua competência constitucional, de natureza legislativa ou política, são dirigidas pela Mesa do Senado, presidida pelo Presidente do Senado, o que se esclarece à vista do art. 49 da Constituição, que dá a extensão do processo legislativo:

"Art. 49 — O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I — emendas à Constituição;
- II — leis complementares;
- III — leis ordinárias;
- IV — leis delegadas;
- V — decretos-leis;
- VI — decretos legislativos;
- VII — resoluções."

Todo o processo legislativo, inclusive a apreciação de decretos-leis, quando realizado em sessões conjuntas, será necessariamente dirigido pela Mesa do Senado, presidida por seu Presidente, que não pode ser sumariamente privado de suas funções constitucionais por meio do artifício de uma reforma regimental fundada numa sibilina e inadmissível distinção entre "presidir" e "dirigir", reduzida a Mesa do Senado, com a exclusão de seu Presidente, a mero órgão assessor do Vice-Presidente da República.

Contra essa alteração, já em si mesma evitada de vício insanável, grita todo o sistema de preceitos que confere ao Presidente do Senado atribuições específicas, de tal modo

que ficariam sem sentido plausível, entre outros, os arts. 47, 52, 62, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º e 133, § 2.º, da Constituição.

O art. 62 da Constituição declara:

**"A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem."**

Ora, é do conhecimento de todos que a promulgação das emendas constitucionais se faz em sessão conjunta, sob a direção da Mesa do Senado, presidida pelo Presidente do Senado.

O que no fundo pretendem os autores deste projeto de resolução é que o Presidente do Senado delegue as suas funções ao Vice-Presidente da República. Não pode fazê-lo. A Constituição é expressa na proibição:

**"Art. 55 — .....**

**Parágrafo único — Não poderão ser objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal."**

Tenha-se também presente o que dispõem os §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º, do art. 62 e o § 2.º do art. 153:

**"Art. 62 — .....**

**§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á (...) e comunicará, dentro de 48 horas, ao Presidente do Senado Federal (sic) os motivos do veto.**

**§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal (sic), este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.**

**§ 4.º — Se a lei não fôr promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2.º e 3.º, o Presidente do Senado Federal (sic) a promulgará; e, se este não o fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado Federal.**

**§ 5.º — Nos casos do art. 47, realizada a votação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal (sic).**

**Art. 153 — .....**

**§ 2.º — Se (no caso de prorrogação de estado de sítio pelo Presidente da República) o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal (sic)."**

Em tôdas essas hipóteses, por conseguinte, é ao Presidente do Senado que cabe, e tão-somente a ele, convocar o Congresso e promulgar a lei, o que implica, evidentemente, o ato de presidir e dirigir o órgão convocado para decidir sobre o motivo da convocação. Na Constituição está escrito: o Presidente do Senado Federal promulgará a lei ou convocará o Congresso. Não está escrito: o Vice-Presidente da República a promulgará. É claro, pois, que, se a Constituição quisesse consagrar o ora pretendido pelo projeto de resolução, teria disposto de outra forma.

Note-se que, nos termos do § 5.º acima transcrito, nos casos do art. 47, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal. Pois bem, o art. 47 refere-se, exatamente, aos casos de competência exclusiva do Congresso Nacional. Leia-se o artigo:

**"Art. 47 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:"**

A Constituição quer, assim, que o processo legislativo, em sessões conjuntas, seja dirigido pela Mesa do Senado Federal, sob a presidência de seu Presidente, e que os processos e atos da competência exclusiva do Congresso Nacional também o sejam, sem a interferência de uma autoridade que integra o Executivo, inclusive por estar prevista a possibilidade de, por lei complementar, lhe serem cometidas outras funções, certamente fora da órbita do Legislativo.

Nos termos da Constituição, em suma, quando em Casas conjuntas, é o Presidente do Senado Federal quem dá início ao processo legislativo (art. 49) e aos atos e processos da competência exclusiva do Congresso (art. 47), convocando as sessões. Dá-lhes prosseguimento, dirigindo as sessões com a Mesa do Senado, que ele preside. Dá conclusões finais ao processo por ele iniciado e presidido, promulgando as emendas constitucionais e as leis da competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como as leis que não hajam sido promulgadas pelo Presidente da República.

Em nenhum caso o Vice-Presidente da República convoca o Congresso. Em todos, e expressamente, quem o faz é o Presidente do Senado. Em nenhum caso de competência exclusiva do Congresso, em sessões conjuntas ou de elaboração legislativa conjunta, o Vice-Presidente da República dirige as ses-

sões. Quem o faz é o Presidente do Senado, como Presidente da Mesa do Senado Federal.

Acrescente-se que o art. 71 da Constituição estabelece que a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, através do controle externo e do sistema de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

O § 1.º do art. 71 diz que esse controle será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, abrangendo as autarquias, não podendo, por isso, tais assuntos ficarem entregues à direção e presidência de um membro do Poder Executivo, como é o Vice-Presidente da República.

Dir-se-á que são reduzidas as atribuições do Vice-Presidente da República no exercício da Presidência do Congresso. Seria estranhável o contrário, isto é, que a um órgão do Poder Executivo coubesse, por voto de qualidade, interferir decisivamente no processo legislativo, determinando a aprovação de emendas constitucionais, ou presidindo a sessões convocadas para examinar vetos do próprio Executivo... O disposto, por conseguinte, na Constituição, resulta de razões lógicas e do simples bom senso, delimitando, previamente (art. 31), as funções de presidência e de direção do Presidente do Senado, para reservar as restantes (art. 79), e só as restantes, ao Vice-Presidente da República.

Não fôsse esta a realidade constitucional, e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República teria sido realizada pelo Vice-Presidente José Maria Alkmim. A Constituição entrou em vigor ao primeiro minuto do dia 15 de março, para maior clareza, no primeiro minuto após o dia 14. De meia-noite de 14 até 11 horas do dia 15, o Presidente Castello Branco e o Vice-Presidente José Maria Alkmim ocuparam seus postos sob o regime da Constituição de 1967. Os mandatos de ambos cessaram no instante em que o Presidente do Senado, na Presidência do Congresso, declarou empossados o Presidente Costa e Silva e o Vice-Presidente Pedro Aleixo.

E por que o Senhor José Maria Alkmim, que era Vice-Presidente da República, sob o regime constitucional de 1967, até às 11 horas do dia 15 de março, e portanto com as mesmas atribuições do Vice-Presidente Pedro Aleixo, a partir daquelas 11 horas, não presidiu os atos daquele dia?

Simplemente porque não podia fazê-lo. E não podia fazê-lo porque a Constituição expressamente estabelece que ao Presidente do

Senado, e não ao Vice-Presidente da República, é que cabe convocar o Congresso e presidi-lo, como Presidente da Mesa do Senado, que dirige os trabalhos, nas sessões conjuntas, para receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República.

A Constituição de 1967 foi elaborada sob o imperativo de um Ato Institucional, que impôs prazos ao trabalho do Congresso, modificou seu Regimento e estabeleceu normas e fatalidades para a sua elaboração. Não estivesse ela aprovada até certo dia e aprovada estaria por decurso de prazo. Não estivesse modificada até certo dia e aprovada estaria por decurso de prazo. Tivesse ela sido emendada, mas não estivesse terminada a elaboração até certo dia, e modificada não estaria e seria promulgada.

O Vice-Presidente da República já eleito era o Presidente da Comissão constitucional e, por força do Ato Institucional n.º 4, tinha o direito de nomear o Relator. Não era o Presidente do Congresso quem designava o Relator; não era o Congresso quem o escolhia; não era a Comissão quem o elegia. Era, por força do Ato Institucional, simplesmente o Presidente da Comissão, Vice-Presidente da República eleito, quem o nomeava.

E assim se deu. Nenhuma modificação foi aceita, num ou noutro sentido, no assunto que ora se analisa. Tudo ficou, nestes pontos, como viera do Poder Executivo, no texto original do projeto.

O que não foi feito na fase de elaboração constitucional, quer-se fazer agora; o que não foi feito no regime dos Atos Institucionais, quer-se fazer agora. É uma inaceitável atitude, fruto certamente das deformações de ontem, esta de pretender mudar a Constituição através do Regimento, erguendo a norma regimental ao nível de reforma constitucional ou dos Atos Institucionais que já cessaram.

Não posso autorizar a tramitação deste projeto. Não há nada de pessoal nesta decisão. Em jogo está a Constituição do Brasil. Em jogo está a independência do Poder Legislativo. Admitido que se modifiquem os termos constitucionais, flanqueando-os, ou frontalmente os subvertendo, através de normas de regimento, aberto estará o terrível caminho da anarquia constitucional e jurídica em nosso País, da qual mal acabamos de sair e para a qual não devemos regressar.

Se hoje, por uma modificação regimental, se alteram normas constitucionais quanto ao próprio funcionamento do Poder Legislativo; se contra a Constituição se estabelece que o que nela está escrito não prevalece, e o que

nela não se acha escrito "leia-se no regimento", que acontecerá, a seguir, quando os direitos e os interesses da coletividade brasileira estiverem em jogo?

Se a Constituição é mudada, desrespeitada, a título de ser interpretada num Projeto de Resolução, mudada será, desrespeitada será, a título de interpretá-la, nas leis complementares e nas leis ordinárias.

Se uma reforma regimental chega ao ponto de dizer que a Mesa do Senado dirigirá os trabalhos, excluído dela o seu Presidente e nela incluído o Vice-Presidente da República, que dirá a lei ao tratar da declaração dos direitos e prerrogativas do Poder Judiciário, da declaração dos direitos de nacionalidade, dos direitos políticos, dos direitos e garantias individuais?

E se resolver o Poder Executivo enviar Projeto de Lei, com prazo fatal, daqueles que se consideram aprovados por decurso de tempo, mesmo que não tenham sido incluídos em Ordem do Dia, interpretando as imunidades parlamentares? E se resolverem interpretar o art. 54 da Constituição, para dizer o que entendem por exercício do mandato, por inviolabilidade, por opiniões, palavras e votos?

E se fôr sobre a vitaliciedade dos antigos professores catedráticos e titulares de ofício de justiça, assim como sobre a estabilidade de funcionários, já amparados por legislação anterior, que pretendem interpretar para modificar a Constituição?

E se fôr interpretado o art. 166, para permitir a propriedade e administração de empresas jornalísticas, televisão e rádio a estrangeiros?

E no capítulo dos direitos políticos, quanto poderá ser fértil a interpretação! A lei complementar, a lei ordinária e até os decretos-leis, que se entendem aprovados por mero decurso de prazo, modificando a Constituição, restaurando processos sumários, limitando o direito de defesa, restringindo ou tornando impossível a contraditoriedade, criando órgãos de instrução, de julgamento kafkianos?

Tôdas as hipóteses podem ser levantadas, por mais absurdas que pareçam, diante do absurdo que ora se pretende praticar.

O projeto não está justificado nos demais pontos. Na única das questões que procurou justificar-se, fê-lo injustificadamente.

Nos termos do art. 47, n.º 1, do Regimento Interno do Senado Federal, supletivo do Regimento Comum, que me impõe o exercício das atribuições previstas na Constituição para o Presidente do Senado;

Nos termos do n.º II do mesmo artigo, que me impõe velar pelo respeito às prerrogativas do Senado, e, pois, de sua Mesa, que presido, e que é a Mesa do Congresso Nacional;

Nos termos do n.º IV daquele artigo, que me impõe fazer observar a Constituição;

Nos termos do n.º VII do mesmo artigo, que me impõe determinar o destino do expediente;

Nos termos do n.º VIII do citado artigo 47, que me impõe impugnar as proposições que me pareçam impertinentes e contrárias à Constituição Federal,

Determino o arquivamento do projeto, ressalvado a seus autores o direito de recurso a Plenário, se assim o quiserem.

Congresso Nacional, 12 de abril de 1967. —  
Auro Moura Andrade.

Na 8.ª Sessão Conjunta, em 12 de abril de 1967, o Sr. Deputado Ernani Sátiro apresentou, em questão de ordem, o seguinte recurso do despacho do Presidente:

"Sr. Presidente, esperávamos ontem que V. Ex.ª proferisse o despacho que acaba de proferir, ou qualquer outro que, no seu entender, parecesse acertado. No entanto, para que não parecêssemos intolerantes, acatamos a decisão de V. Ex.ª, no sentido de somente hoje dar conhecimento à Casa do projeto de reforma do Regimento Comum, apresentado por Deputados e Senadores, expressando a maioria absoluta das duas Casas do Congresso. Com a mesma veemência com que V. Ex.ª fala, eu falo também, sem prejuízo do respeito que V. Ex.ª merece, como Presidente do Senado Federal e, em suma, como representante do povo. Mas queremos dizer, antes de tudo, no momento em que vou recorrer do despacho de V. Ex.ª, que a sua presença na Presidência de nossos trabalhos é recebida e respeitada por nós no sentido de que seja V. Ex.ª o Presidente do Congresso Nacional. Consideramos que V. Ex.ª se encontra aqui, eventualmente, por estar na Presidência da República o verdadeiro Presidente do Congresso Nacional, que é o Vice-Presidente da República do Brasil. (Não apoiado. Palmas.) O que cabia a V. Ex.ª, data venia, ao receber o projeto de reforma do Regimento Comum, nos termos do art. 51, era remetê-lo às Mesas Diretoras da Câmara e do Senado, para que proferissem parecer. Somente depois desse parecer é que se verificaria a publicação, inclusive em avulso. De modo que, fazendo essa publicação em avulso ontem, antes de proferir esse despacho, V.

Ex.<sup>a</sup> começou, *data venia*, por violar uma norma regimental.

Nos termos ainda do art. 47, no seu n.º 8.º, ao recorrer para o Plenário do Congresso do despacho de V. Ex.<sup>a</sup>, peço a atenção para a parte desse dispositivo que determina a audiência da Comissão de Constituição e Justiça. Ali se fala da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, porque é uma norma que está sendo aplicada supletivamente: mas o verdadeiro entendimento, a verdadeira inteligência do texto leva à conclusão de que, no caso, tratando-se do Congresso Nacional, devem ser ouvidas as Comissões de Constituição e Justiça da Câmara e do Senado, sem o que os Deputados ficariam privados de ouvir o órgão competente para assunto dessa natureza, do mesmo modo que, se fôsse ouvida apenas a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, o Senado ficaria privado do seu direito de ouvir o órgão por excelência capacitado para a interpretação das normas constitucionais.

Sr. Presidente, ao contrário do que V. Ex.<sup>a</sup> sustentou no seu longo despacho, nós não apresentamos um projeto inconstitucional. Começa que esse projeto não trata apenas do problema da Presidência do Congresso Nacional. Desdobra-se em vários dispositivos destinados a adaptar à nova Constituição as normas do Regimento Interno.

Se eu dispusesse do tempo de que V. Ex.<sup>a</sup> dispôs, para entrar no mérito dessa questão, conseguiria demonstrar, um por um, que todos aqueles argumentos de V. Ex.<sup>a</sup> são insustentáveis, inclusive quando diz que uma norma regimental não pode alterar uma Constituição Federal. Sim, ninguém quer alterar uma Constituição Federal por uma norma regimental. O que se quer fazer é um melhor entendimento, é uma adaptação, de acordo com a nossa tradição, com toda a história do nosso Direito Constitucional — isso se verifica não somente aqui, mas entre os povos que praticam o sistema republicano bicameral, como se pode ver um Aurelino Leal, transcrevendo palavras da maior significação de um grande tratadista, conhecido de quantos são familiarizados com os princípios de Direito Constitucional.

Peço a atenção do Plenário para o que foi escrito por Duguit, transcrito por Aurelino Nunes Leal, a respeito do Regimento Interno:

"Regimento Interno é o complexo de normas que as Câmaras Legislativas adotam para regular o seu funcionamento. É importantíssima a atribuição dessas Câmaras."

Prossegue Aurelino Leal, depois de transcrever Duguit:

"Afirma Duguit: Assuntos que poderiam encontrar espaço em leis constitucionais são tratados em Regimento. Linhas acima mostrei que dispositivos constitucionais foram interpretados pelo Regimento do Senado relativamente ao Vice-Presidente da República."

Portanto, um grande tratadista brasileiro, citando outro grande tratadista francês, sustenta que, no caso de uma aparente contradição, de uma aparente antinomia entre textos constitucionais, o problema foi esclarecido e resolvido através de normas regimentais; e outra não foi a questão senão a da atribuição do Vice-Presidente da República.

Sr. Presidente, também não aceito a argumentação de V. Ex.<sup>a</sup>, quando sustenta que, se o Vice-Presidente da República viesse a presidir o Congresso Nacional, estaria havendo uma delegação. Já o presidiu em toda a história do nosso Direito Constitucional e nunca se sustentou que o Vice-Presidente da República estava recebendo delegação, estava praticando atos delegados do Congresso Nacional.

Também não se justifica que V. Ex.<sup>a</sup> procure, numa nota sentimental, colocar esse problema em termos de invasão das atribuições do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República. O Vice-Presidente da República, também no nosso passado, sempre exerceu as funções de Presidente do Congresso Nacional, sem que nunca se sustentasse que esse Vice-Presidente da República, como integrante do Poder Executivo, estivesse, por assim dizer, roubando as prerrogativas, atentando contra os legítimos direitos do Congresso Nacional. São todos argumentos, Sr. Presidente — permita V. Ex.<sup>a</sup> —, especiosos, que nem podem mesmo, através da sua nota sentimental, impressionar este Congresso, que sabe o que val decidir no momento oportuno, que está atento a todos os aspectos do problema, desde os jurídicos até os políticos.

Não temos dúvida de que, no momento oportuno, quando for examinado o mérito desta matéria, teremos oportunidade de desfazer um a um todos esses supostos argumentos de contradição entre os dispositivos constitucionais. E nem contradição salientou V. Ex.<sup>a</sup>

A se aceitar o raciocínio de V. Ex.<sup>a</sup>, de que a presença do Vice-Presidente da República no Congresso seria uma invasão das atribuições deste, então, nem as sessões solenes — então nada, nenhuma sessão, qual-

quer que fôsse, poderia ser presidida pelo Vice-Presidente da República.

Onde, então, estaria a norma? Que sentido teria a disposição do artigo 79? A própria Constituição estaria cometendo um absurdo. E nós sabemos, através da arte da interpretação das leis, que o absurdo não se pode presumir num texto legal — nem o absurdo, nem a contradição. Essa contradição, quando existe, ela há de ser desfeita através da interpretação — interpretação que pode ser do juiz, se se tratar de uma sentença; do legislador, se se tratar de elaborar uma lei de acordo com os textos constitucionais; e do Congresso, que, no momento, é o seu intérprete supremo. Por conseguinte, como intérprete da Constituição, desfazendo essa antinomia, desfazendo essa contradição, que só pode ser aparente, porque não existe contradição na lei, o Congresso Nacional pode decidir. Poderia decidir mesmo independente do Regimento Interno, como até os Presidentes da Câmara ou do Senado podem, na decisão de uma questão de ordem, decidir matéria de natureza constitucional.

De acordo com o Regimento da Câmara, levantada uma questão de ordem, ainda que ela envolva matéria constitucional, pode ser decidida pelo Presidente da Câmara, e, conforme a situação, conforme o recurso interposto pelas partes, essa decisão sobre a questão de ordem pode ser devolvida ao Plenário daquela Casa do Congresso. Por conseguinte, não existe novidade nisto.

Alega-se uma contradição, alega-se uma antinomia. Nós, do Congresso Nacional, é que temos atribuição para dizer qual a verdadeira interpretação deste texto, qual o seu verdadeiro sentido e, conseqüentemente, quem vai presidir o Congresso Nacional.

Este o recurso que, com o devido respeito, trago à consideração de V. Ex.<sup>a</sup>, que lhe dará a devida tramitação, ouvidas aquelas duas Comissões, para a apreciação posterior do Plenário. (Muito bem! Muito bem! Palmas.)

**O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade) —** A Presidência acaba de receber recurso interposto da sua decisão, pelo Sr. Deputado Ernani Sátiro. A Presidência defere o requerimento de tramitação do recurso formulado por S. Ex.<sup>a</sup> e determina vá o mesmo às Comissões de Justiça do Senado e da Câmara dos Deputados para receber parecer e, oportunamente, ser incluído em Ordem do Dia.

Esclareço ao Sr. Deputado Ernani Sátiro, nas suas observações iniciais sobre o caráter em que via o exercício desta Presidência,

que presido o Congresso Nacional na qualidade de Presidente da Mesa que dirijo. Exerço esta Presidência nos termos da Constituição, expressos no art. 31, § 2.º, o que levou os autores do projeto a se verem na contingência inarredável de propô-lo perante mim. (Muito bem! Palmas.)

Exerço-a com a legitimidade decorrente do fato inequívoco de que, para que eu deixe de exercê-la, mister se faz a apresentação de projeto para modificar a situação constitucional e regimental vigente. Tanto a exerço efetivamente que, no exercício dela, foi que ouvi as questões de ordem levantadas pelo autor do projeto, neste instante, e determinel que o recurso tenha tramitação, indo às Comissões de Constituição e Justiça do Senado e da Câmara.”

A matéria foi submetida às Comissões de Constituição e Justiça do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, recebendo os seguintes Pareceres:

#### PARECER

N.º 4, DE 1967 (C.N.)

da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal sobre o Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, do Congresso Nacional, que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Relator: Senador Petrônio Portella

Subscrito pelo Senhor Senador Daniel Krieger e outros Senhores Senadores, e pelo Senhor Deputado Ernani Sátiro e outros Senhores Deputados, foi oferecido à consideração e deliberação do Congresso Nacional projeto de resolução em que se propõe seja adaptado ao sistema da Constituição de 1967 nosso Regimento Comum. No projeto destaca-se, dentre outras proposições pertinentes, a que, em cumprimento estrito de preceito constitucional, estabelece (art. 2.º):

“No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.”

Com efeito, a Constituição atual dispõe, em seu art. 79, § 2.º, que:

“O Vice-Presidente (da República) exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.”

Na bem fundamentada justificação que acompanha o projeto de resolução, firmado por 214 Deputados e 35 Senadores, assinala-se, em abono da regra proposta para o seu art. 2.º, que: a Constituição de 1967, em seu art. 79, § 2.º, atribuiu ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional. É uma inovação em nossa legislação constitucional. Na Constituição de 1934 não existia o cargo de Vice-Presidente da República, cargo que não figurou, igualmente, na Carta de 1937 e, introduzido na Constituição de 1946, foi, expressamente, extinto pela Emenda Constitucional n.º 4, de 1961. Com a revogação desta, pela Emenda Constitucional n.º 6, de 1963, foi declarado que não se revigorava o art. 61 da Constituição de 1946, pelo que não voltou o Vice-Presidente da República a exercer as funções de Presidente do Senado Federal.

Observa-se ainda: foi, portanto, durante a vigência da Constituição de 1891 e da Constituição de 1946, até 2 de setembro de 1961, que se atribuiu ao Vice-Presidente da República a função de Presidente do Senado Federal. Entretanto, nunca se explicitou, na letra das nossas Constituições, que ao Vice-Presidente da República cabia a presidência do Congresso Nacional.

E conclui a justificação: em face do dispositivo do art. 79, § 2.º, da Constituição em vigor, justifica-se a alteração proposta.

O Senhor Senador Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal, em longo e minudente despacho, determinou o arquivamento da proposição, dando como fundamento de sua decisão as seguintes principais razões: a Constituição não autorizaria um procedimento dessa natureza, que atentaria contra todo o sistema de princípios e regras que nela salvaguardam a independência do Poder Legislativo e disciplinam as suas relações com os demais órgãos soberanos do Estado; não há conflito entre as disposições constitucionais que discriminam as funções do Vice-Presidente da República e as do Presidente do Senado no tocante à direção dos trabalhos do Congresso Nacional; a Constituição explicita e enumera todas as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso Nacional, que devem ser dirigidas pela Mesa do Senado (art. 31, § 2.º); a Mesa do Senado é um conjunto de todas as pessoas que a integram, tendo como órgão central o Presidente, e dela não faz parte o Vice-Presidente da República. Ela constitui um todo orgânico, no qual as atribuições se ordenam e se articulam segundo normas próprias, excluída a interferência de pessoas alheias à sua estrutura; a norma regimental não tem força para substituir-se aos precei-

tos constitucionais, alterando e subvertendo a ordem das competências; nos regimes anteriores, o Vice-Presidente da República presidia o Congresso Nacional não pela sua condição de Vice-Presidente da República, mas, tão-somente, em virtude de sua condição de Presidente do Senado Federal; a Constituição de 1967, porém, não consagraria a mesma regra, nem possibilitaria igual entendimento; à Mesa do Senado Federal, presidida por seu Presidente, é que cabe a direção de todas as sessões do Congresso Nacional destinadas ao processo legislativo e à política legislativa, ao passo que o art. 79, § 2.º, é pertinente, apenas, a atividades outras do Congresso Nacional que não se contenham no âmbito daquelas atribuições indelegáveis (sic); há regra especial que taxativamente (sic) exclui o Vice-Presidente da República da Presidência do Congresso Nacional, nos casos e para os fins que, prudentemente, enumera; nos termos expressos (sic) da Constituição, é o Presidente do Senado quem preside às sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º; o legislador constituinte, ao dizer que o Vice-Presidente da República exerceria funções (sic) de Presidente do Congresso Nacional, teve o especial cuidado de excluí-lo, taxativamente (sic), da direção das sessões convocadas para tratar de assunto de estrita natureza legislativa; não sendo o Vice-Presidente da República membro do Poder Legislativo, seria ferir frontalmente o art. 6.º, parágrafo único, da Carta Magna, conferir-se-lhe atribuições que a Constituição especificamente (sic) outorga ao membro do Poder Legislativo; a norma permissiva (sic) contida no art. 79, § 2.º, da Constituição, não pode tornar-se absoluta; todo o processo legislativo será dirigido pela Mesa do Senado, presidida por seu Presidente, que não pode ser sumariamente privado de suas funções constitucionais por meio do artifício de uma reforma regimental; contra essa alteração regimental, já em si mesma evitada de vício insanável, grita todo o sistema de preceitos que conferem ao Presidente do Senado atribuições específicas; o projeto de resolução — deve referir-se ao artigo 2.º do projeto —, se aprovado, importaria em que o Presidente do Senado teria delegado suas funções ao Vice-Presidente da República, contrariando proibição expressa (sic) da Constituição; nos termos da Carta Maior, em suma, quando em Casas Conjuntas, é ao Presidente do Senado Federal que cabe dar início ao processo legislativo e aos atos e processos da competência exclusiva do Congresso, convocando as sessões; em nenhum caso de competência exclusiva do Congresso, em sessões conjuntas, ou de elaboração legislativa conjunta, o



Vice-Presidente da República dirige as sessões. Quem o faz é o Presidente do Senado; são reduzidas as atribuições do Vice-Presidente da República no exercício da Presidência do Congresso.

As demais argumentações em que o despacho pretende embasar-se constituem desdobramento dessas assertivas enunciadas.

**PARECER**

O recurso interposto, para o Plenário, pelo brilhante Líder Ernani Sátiro amparou-se no art. 47, n.º 8, do Regimento Interno do Senado, subsidiariamente aplicável à espécie. Esse trâmite é uma decorrência do, *data venia*, errado destino dado à proposição pelo Senhor Senador Auro Moura Andrade. Tratando-se de proposta de modificação do Regimento Comum, deveria ter sido observada a norma de procedimento, prevista no art. 51 deste, cujo § 1.º estabelece que, no caso da alínea b, isto é, se a proposição tiver sido subscrita por, pelo menos, vinte Senadores e oitenta Deputados,

“... recebida a proposta pelo Presidente do Senado, este a encaminhará à Comissão Diretora do Senado e à Mesa da Câmara dos Deputados, para emitirem parecer dentro de quinze dias.”

A substancial matéria de mérito reside na exata interpretação dos arts. 31, § 2.º, e 79, § 2.º, da Constituição, normas de comando nitidamente interligadas, que não podem ser entendidas se não analisadas conjuntamente, uma completando a outra. São disposições afins, harmônicas, não contraditórias. É regra elementar de hermenêutica: “não se presumem antinomias ou incompatibilidades nos repositórios jurídicos; se alguém alega a existência de disposições inconciliáveis, deve demonstrá-las até à evidência.” (Cf. CARLOS MAXIMILIANO, in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 168).

Confrontemos os dois cânones constitucionais, cujo exato sentido teleológico tem dado margem a tão apaixonados debates doutrinários:

“Art. 31 — .....

§ 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.”

“Art. 79 — .....

§ 2.º — O Vice-Presidente (da República) exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.”

A primeira disposição é a regra geral, situada no Capítulo próprio — Do Poder Legislativo. Regula, genericamente, o funcionamento desse Poder; define-lhe, por igual, a competência genérica, seja em sessões conjuntas, seja em sessões separadas, de cada uma das Câmaras que o compõem; enumera as prerrogativas de seus membros, incompatibilidades, exercício e perda do mandato etc.

A segunda é a regra especial, reguladora de caso específico, aplicável, nomeadamente, a um fato determinado: o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional. Nada mais deveria ser dito, simplesmente porque não há omissões a suprir. É competência definida, aí sim, taxativamente, a de que o Vice-Presidente da República e o Presidente do Congresso Nacional. O Ministro Pedroso Horta, notável jurista, diz:

“Onde a Constituição escreveu: O Vice-Presidente da República exercerá a Presidência do Congresso, não é possível ler-se: O Vice-Presidente não exercerá a Presidência do Congresso.”

E podemos acrescentar, em exame literal do texto, que se o imperativo constitucional não abrangesse todas as funções, outra seria a expressão da lei: o Vice-Presidente da República exercerá funções de Presidente do Congresso.

O despacho presidencial, tão rico em transcrição de dispositivos legais, evita, em termos sistemáticos, reproduzir o texto do art. 79, § 2.º, e, quando a êle se refere, o faz dizendo que atribuiu ao Vice-Presidente funções e não as funções de Presidente do Congresso.

Situa-se a regra peremptória, impositiva, cogente, no Capítulo relativo ao Poder Executivo, em face de seu caráter especial, constituindo um acréscimo, uma complementação ao disposto no § 2.º do art. 31, cujo sentido há de ser, por via de consequência: A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, presidida pelo Vice-

**Presidente da República**, reunir-se-ão em sessão conjunta etc. Assim conjugados, os dois textos oferecem construção interpretativa adequada, tecnicamente correta, teleologicamente conciliada.

Segundo a melhor doutrina (veja-se, dentre outros, Giuseppe Sareto, in "Trattato delle Leggi", n.º 616, e Savigny, in "Traité de Droit Romain", trad. Guenoux, v. I, pág. 264), o intérprete deve, ao analisar normas aparentemente conflitantes, ou não explicitamente reguladoras de todas as variantes da hipótese, verificar se é possível considerar um texto como afirmador de princípio, regra geral; o outro, como dispositivo de exceção; o que estritamente não cabe neste, deixa-se para a esfera do domínio daquele. Procure-se encarar as duas expressões de direito como partes de um só todo, destinadas a completarem-se mutuamente; de sorte que a generalidade aparente de uma seja restringida e precisada pela outra (Cf. CARLOS MAXIMILIANO, in ob. cit. pág. 168). E ainda: onde um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como estendendo-se de acordo com os mesmos termos, salvo se alguma clara restrição for deduzível do próprio contexto, por se achar ali expressa ou implícita (CARLOS MAXIMILIANO, ob. cit., pág. 169).

Os textos constitucionais não autorizam entendimento diferente. A investidura do Vice-Presidente da República na Presidência plena do Congresso Nacional, por decorrer limpidamente de um preceito maior (constitucional), expressamente consagrado, não atenta contra nenhum sistema de princípios e regras tutelares da independência do Poder Legislativo. Atentaria contra a Constituição o entendimento contrário, exarado no despacho recorrido, em que se pretende opor uma regra regimental (composição da Mesa — art. 46 do Regimento Interno do Senado) a uma ordem de comando constitucional (Presidência do Congresso Nacional — art. 79, § 2.º, da Constituição). "A norma regimental não tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais, alterando e subvertendo a ordem das competências", como adverte com inteira propriedade o Senhor Senador Auro Moura Andrade.

A distinção que se pretende estabelecer entre competência para presidir as sessões do Congresso Nacional destinadas ao processo legislativo e à política legislativa, e competência para presidir as sessões do Congresso Nacional destinadas a atividades outras que não se contêm no âmbito daquelas atribuições indelegáveis é especiosa, infundada, sem qualquer suporte racional ou legal. Em que texto da Constituição está escrito que as sessões do Congresso Na-

cional destinadas a esta ou àquela atividade serão presididas pelo Presidente do Senado Federal? A quais atividades se destinariam as sessões do Congresso presididas pelo Vice-Presidente da República? Os poderes dos órgãos políticos do Estado estão definidos, implícita ou explicitamente, na Constituição. Não existe, no caso, outra fonte legítima de outorga. Portanto, o elenco de atribuições deferidas à competência do Congresso, em sessão conjunta de suas duas Câmaras, exaure-se na enumeração do art. 31, § 2.º, com o arremate totalizador constante do respectivo inciso V — "atender aos demais casos previstos nesta Constituição". Isto é, em todos os casos, sem exceção. Fora da disciplina extensiva da regra constitucional, que outros casos suscitariam sessões conjuntas comportando poder deliberante, ensejando decisão, por sufrágios, e, conseqüentemente, o exercício do voto de qualidade a que o texto da Lei Maior expressamente se refere? Seriam as sessões solenes previstas no art. 1.º, § 1.º, do Regimento Comum, destinadas a homenagear chefes de Estado estrangeiros? Mas essas reuniões, por seu próprio caráter, excluem o processo contraditório, o debate, a apuração de vontades, o voto decisório e seriam obviamente dirigidas e presididas pelas mesmas autoridades competentes.

Num desesperado esforço de encontrar um ponto de apoio, poder-se-ia dizer, em resposta, que, mesmo nas sessões solenes, é viável o levantamento de questões de ordem, em situações especialíssimas. Então, por via de recurso, poderiam haver manifestação decisória do Plenário e, conseqüentemente, ocorrendo empate, o exercício do desempate, pelo voto de qualidade do Presidente do Congresso, no caso e só então, o Vice-Presidente da República!

Como sentenciavam os romanos, *Quod raro fit, non observant legislatores* (Os legisladores não têm visto aquilo que só acontece raramente). Presume-se que a lei, disposição, frase ou cláusula, refere-se ao que é vulgar, ao que mais comumente acontece (*Quod plerunque fit, quod plerunque accidit*), não a casos raros, excepcionais.

Assim, se se admitir que as sessões solenes não estão incluídas entre os demais casos a que alude o § 2.º, inciso V, do art. 31, como concluir por que tenha a Constituição regulado o que não previu?

Seria a apoteose do logismo; todos os disparates entrariam em cena...

Ignora-se a competência explicitada no art. 79, § 2.º, que não excui a constante do art. 31, § 2.º, de tal sorte que ambas se

ajustam, no texto regimental, sem outros problemas de pronta e imediata solução, para buscar-se, em construção extravagante, interpretação outra, que conduz a situações inexplicáveis.

Tenta-se a classificação errônea do que seja norma genérica e especial, numa desatenção inqualificável ao texto constitucional, definidor, éle próprio, das duas normas, ao encontrar-se uma, no contexto relativo às atividades gerais, inerentes ao Legislativo, e a outra constante do Capítulo referente ao Poder Executivo.

Admitir-se que a norma geral, reguladora das atividades do Legislativo, estivesse no Capítulo destinado à disciplina de outro Poder é negar, para confundir, sem qualquer propósito de esclarecer a verdade jurídica.

A prevalência, pois, da norma especial, definida, como tal, pela Constituição, está evidenciada por sua própria situação no texto, e, se fôsse caso de antinomia, enfrentaria, vitoriosamente, a do art. 31, § 2.º

Outros argumentos podem ser aduzidos, na demonstração de que não há motivação válida para negar-se juridicidade à proposta de reforma do Regimento.

Quando o art. 31, § 2.º, diz que as duas Casas se reúnem, sob a direção da Mesa do Senado, define, em princípio, a competência da Câmara Alta, que deve ser exercida através de uma entidade coletiva — a sua Mesa.

Mas a norma não desce à disciplina, objeto de menor valor, que discrimine o número de membros e a classificação deles. A norma não diz — a Mesa será constituída de tantos membros, e, igualmente, não os enumera e classifica.

Deixa o assunto para a esfera própria, prevista na Constituição (art. 31, § 2.º, inciso III).

Por igual, as competências distribuídas aos membros da Mesa do Senado, na direção dos trabalhos deste, não são as mesmas conferidas à Mesa, pelo Regimento Comum.

O Presidente a quem se conferiram atribuições de amplitude considerável, no âmbito do Senado, as tem limitadas e diluídas, entre aquelas atribuídas à Mesa, ao órgão colegiado, ao qual cabe dirigir, como um todo, as sessões do Congresso. A este cumpre ver a Mesa, de forma genérica, nos exatos e expressos termos da Constituição e não como um corpo diretor, de competências já distribuídas por, apenas, uma de suas Casas. E, em razão disso, no mesmo artigo e parágrafo, inciso III, foi previsto o Regimento Comum.

E é, precisamente, porque "absoluta" não é uma norma que ela se tem de ajustar aos dispositivos do contexto que lhe completam o sentido.

Vale repisar: será sempre no âmbito do Regimento Comum que se há de tratar das normas relativas ao funcionamento da Mesa do Senado, nas sessões conjuntas.

A disciplina por que a Mesa se rege, as prerrogativas conferidas a cada um dos seus Membros, no âmbito do Senado, não se transferem para o plano do Congresso, que, soberanamente, sobre elas poderá livremente dispor.

Desde 1903, com os hiatos conhecidos, o Presidente do Senado não presidia a administração de seus serviços internos, cabendo essa competência ao Vice-Presidente da Câmara Alta, ao qual a Constituição de 1946, art. 213, fez referência expressa.

Foi disposição regimental que estratificou a norma, o que bem expressa a amplitude da competência do Regimento Interno.

Eis mais um motivo por que são harmônicas e interligadas as duas normas constitucionais, a do art. 31, § 2.º, limitada esta pelo inciso III, e a do art. 79, § 2.º

Se é permitido ao Regimento Comum distribuir entre os Membros da Mesa a competência de cada um, não há como alegar a antinomia, entre os textos.

No caso em estudo, o Presidente do Senado tem de ser visto como um dos membros da Mesa, cabendo, como é certo, a fixação de suas atribuições ao Regimento Comum, e este deverá fazê-lo, obediente a uma norma impositiva e determinante: o Presidente do Congresso Nacional será o Vice-Presidente da República, com o voto de qualidade. Mas, ainda no que se refere a esta autoridade, o Regimento poderá aumentar ou diminuir a esfera de sua competência.

Trazer a figura do Presidente do Senado, por mais que mereça aprêço, para o âmbito da discussão, impondo ao Congresso os direitos e prerrogativas de que goza no seio da Câmara Alta e não como membro da Mesa, que terá, nas reuniões conjuntas, a competência que lhe fôr determinada, é fugir à disciplina legal e tirar ao Congresso os poderes do art. 31, § 2.º, n.º III. Eis, em suma, o que deve ser, por força da Constituição.

A Mesa continuará íntegra, constituída de todos os seus membros, sem exclusão de ninguém, ao contrário do que alega o despacho, e dirigirá os trabalhos do Congresso, sob

a Presidência do Vice-Presidente da República, cabendo a cada um de seus integrantes poderes conferidos pelo Regimento Comum.

O que não é permitido fazer é distinguir, na Mesa do Congresso, o Presidente do Senado — a Constituição também não o fez — e alljar o Vice-Presidente, a única autoridade de competência especificamente outorgada.

O despacho sustenta não bastar à Mesa dirigir os trabalhos, pretende que ela se apresente subordinada ao sistema de competência diferenciada da Câmara de origem, o que vale negar a um só tempo a eficácia de dois dispositivos constitucionais: o que confere ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso e o que atribui a este competência para elaborar o Regimento Comum.

Ao estudar-se o problema da direção do Senado, em face do Direito Constitucional Brasileiro, chega-se à conclusão de que a competência do seu Presidente veio de ampliar-se muito, recentemente.

Ontem, por imposição constitucional, o cargo era exercido pelo Vice-Presidente da República, avultando, em importância, as funções de Senador Vice-Presidente da Casa.

Sob a Constituição de 1967, a tradição foi quebrada e não se devolveu ao Vice-Presidente da República o cargo de Presidente do Senado, cabendo-lhe, apenas, as funções de Presidente do Congresso.

Não disciplinando o provimento do cargo de Presidente do Senado, deixou o assunto para a órbita regimental, o que enseja a outorga a um Senador.

A Carta de 1946 conferiu ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado.

E, nas sessões conjuntas, a direção dos trabalhos foi confiada à Mesa do Senado.

Não estava em cogitação a Presidência do Congresso.

Da Mesa do Senado, de acordo com o então Regimento Interno, não fazia parte o Vice-Presidente da República.

A Constituição não disse quem seria o Presidente do Congresso, mas disse que este seria dirigido pela Mesa do Senado, da qual não fazia parte o Vice-Presidente da República. Portanto, a direção seria da Mesa e a Presidência do Vice-Presidente do Senado.

Não havia, assim, nenhuma norma que enfrentasse a do artigo 41.

Se nela se fazia expressa a competência da Mesa do Senado, para dirigir as sessões

conjuntas, o assunto estaria esclarecido. Mas assim não entendeu o Senado. Reformou o Regimento, para incluir o Vice-Presidente da República como membro da Mesa, e fê-lo, assim, Presidente do Congresso Nacional.

Em simples reforma regimental, relativa à redistribuição de competência, o Senado atribuiu ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso Nacional, que não lhe foram conferidas pela Constituição.

Era Vice-Presidente da Câmara Alta o Sr. Melo Vianna, que, em tal qualidade, presidia a Mesa. Em brilhante e erudito trabalho, focalizou o assunto, recorrendo, democraticamente, à Comissão encarregada da elaboração do novo Regimento.

Seu apêlo não mereceu acolhida e o Vice-Presidente da República foi incluído na Mesa, para, então, dirigir as sessões conjuntas das duas Casas.

O Vice-Presidente da República exerceu as funções de Presidente do Congresso, sem outorga constitucional específica e sem ser membro da Mesa do Senado, não obstante vigorar, ao tempo, a mesma disposição do art. 31, § 2.º

Bem diversa é a situação de 1967.

A Constituição diz: "o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso" e, usando as mesmas palavras da Constituição de 1946, atribui as demais funções de direção à Mesa do Senado.

Modificou-se, ontem, a composição da Mesa, para permitir ao Vice-Presidente da República exercer a Presidência do Congresso, atribuição que não lhe fora cometida pela Constituição — convém repetir-se.

Sob a Carta de 1967, contesta-se a legitimidade da reforma do Regimento, não para modificar a Mesa do Senado, como se fez no passado, mas, apenas, para condicioná-la a dispositivos constitucionais.

A subversão que se alega e a ilegalidade que se invoca resumem-se apenas nisto: introduzir, no Regimento Comum, normas constitucionais que lhe dizem respeito.

O Senhor Presidente do Senado busca, ainda, apelo nos artigos 47, 82, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º, e 153 da Constituição, como se confirmassem sua tese.

O despacho invoca, timidamente, o art. 6.º, § 2.º, da Carta Magna, que dispõe: "o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

Reconhece, então, a norma permissiva, mas volta ao abrigo do art. 31, § 2.º, cujo preceito “impede que aquela regra se torne absoluta”.

Os preceitos em verdade não são absolutos. Eles se ordenam e se ligam, dentro de sentidos que se harmonizem, para o fim superior de dar um ordenamento jurídico-político à Nação.

As regras se completam e o alcance de uma ajuda a explicar o objetivo de outra, para que o diploma ganhe correlação sistemática entre seus títulos, capítulos e seções, e triunfe, afinal, o desiderato supremo, que é a afirmação da ordem jurídica.

O que não há, no texto constitucional, é preceito que invalide o que o art. 79, § 2.º, encerra: a competência impositiva do Vice-Presidente da República.

Olvidando a história do Direito Constitucional Brasileiro, que não consagra a tese de ser o Presidente do Senado um Senador, alude o despacho ao art. 55, parágrafo único, sobre o qual não faz maior exame: “O que pretendem os autores deste Projeto de Resolução é que o Presidente do Senado delegue as funções ao Vice-Presidente da República.”

As funções referidas como privativas do Presidente do Senado, outras não são senão aquelas conferidas pela Constituição ao Vice-Presidente da República, pois, como já está, exaustivamente, esclarecido, a outorga de poderes ao Presidente do Senado não é matéria constitucional, pois emana do Regimento Interno.

Outros argumentos menores são articulados, no propósito de forçar interpretação, frontalmente contra a lei.

E se alega, então, designação do Presidente do Senado em vários textos da Constituição, como competente para providências que não são da alçada do Vice-Presidente da República — adiante se verá.

Não valeria a norma de outorga de poder, mas a mera designação da autoridade para funções que não dizem, diretamente, com o assunto.

A verdade da lei não seria encontrada, sob o patrocínio das boas regras de hermenêutica, mas através de curioso concurso: ganharia aquele mais citado, no texto constitucional.

Mas se omite um aspecto fundamental: a Constituição não cogitou de regular a investidura do Presidente do Senado. Deixou a matéria para o âmbito regimental.

Quando faz ela alusão ao Presidente do Senado, não entra na consideração de quem será o titular.

Pode ser qualquer membro da Mesa, atendidas as normas regimentais de substituição. Comentando o art. 208 da Constituição de 1946 (convocação do estado de sítio), assim se expressa o douto Pontes de Miranda:

“Entende-se por Presidente do Senado quem, se o Congresso Nacional estiver aberto, teria de presidir ao Senado. Não, portanto, o que estivesse em missão no estrangeiro, ou estivesse de licença.”

Com efeito, diz o art. 62:

“§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á e comunicará, dentro de 48 horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.”

Pretende-se fazer crer que este dispositivo tem pertinência com as funções de Presidente do Congresso.

Se verdadeira a tese, então por que designar-se o Presidente do Senado para assunto de atribuição do Presidente do Congresso, se os dois cargos têm, na mesma pessoa, o titular?

Evidentemente, a tese é falsa. O assunto está endereçado à autoridade mais apropriada, que é o Presidente de uma das Casas do Congresso.

Na Constituição de 1891, o projeto era devolvido à Casa de origem (art. 37, § 1.º).

A Carta de 1934 fixava a norma de que o processo no mesmo caso fôsse devolvido à Câmara dos Deputados.

O objetivo legal não comporta desvio de interpretação.

O veto é a manifestação da vontade do Executivo contrária à proposição emanada do Legislativo. Os atos deste “ficam expostos a que o Presidente da República lhes oponha o veto, isto é, a sua discordância, a recusa da sua aquiescência, indispensável, *ex hypothesi*, para que se complete a lei. PONTES DE MIRANDA — Comentários à Constituição de 1946, pág. 322 — vol. II.)

É, portanto, um momento de discordância entre dois Poderes. E a Constituição explicita os meios pelos quais o projeto volta ao Poder de onde emanou para que, apreciando-o melhor (o Legislativo), dê mais força à manifestação de sua vontade.

E cumpridas as exigências constitucionais, o projeto será lei, contra a manifesta vontade do Executivo, ao qual só resta promulgá-la.

É um processo contraditório, em que a disciplina a reger os atos dos dois Poderes deve ser rígida, a fim de que não se crie um impasse, no processo legislativo.

É oportuno, então, até para a boa harmonia e convivência entre os dois maiores titulares do Executivo, que se exclua desse ato instrumental o Vice-Presidente da República, cabendo, conseqüentemente, à autoridade legislativa a providência indispensável ao andamento da matéria de sua competência, sem a alegação da dependência a membro de um Poder que, no caso, está em oposição manifesta à sua vontade.

É tão cautelosa a Constituição que se o Presidente da República não promulgar a lei, em 24 horas, o Presidente do Senado promulgará, e se este não o fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado, como poderia ser o Presidente da Câmara a autoridade competente.

Outra norma explicável, por si mesma, é a constante do art. 62, § 5.º, que assegura ao Presidente do Senado a promulgação das leis que independam de sanção, de competência do Congresso Nacional, enumeradas no art. 47.

Não se discute a competência do Presidente do Senado nos casos referidos, pois eles, nomeadamente, lhe foram atribuídos, na qualidade de Presidente de uma das Casas do Congresso, dentro do sistema adotado pela Constituição.

Como se vê, a Carta Maior cuidou de salvaguardar a prerrogativa do Poder Legislativo, naqueles aspectos que pudessem ser vulnerados, por excesso de autoridade alheia aos seus quadros.

Em consonância com a mesma diretriz política, firmou a competência do Presidente do Senado, no art. 153, § 2.º: Estado de Sítio.

Se, no caso, o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado, imediatamente, pelo Presidente do Senado.

O Estado de Sítio é a mobilização do aparelho do Estado, tendo em vista a sua segurança, em razão de guerra ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem. Alarga-se, sob ele, a competência do Executivo e mingua os direitos dos cidadãos.

Em nome da segurança nacional, direitos individuais são suspensos e se impõe a vigilância do Congresso, que tem de estar presente, em sua missão constitucional, fazendo-se instrumento de defesa da ordem social e, sobretudo, dos direitos dos cidadãos.

Cabe-lhe um exame de fato, se houve ocorrência dos pressupostos legais indispen-

sáveis e se a suspensão de direitos não teve outras inspirações que não as de defesa da ordem ameaçada.

Nesses casos, é indiscutível que as atribuições do Congresso sejam exercidas, sem a dependência da iniciativa de autoridade provida dos quadros daquele Poder que decreta o sítio.

Essa cautela, como as demais, evidencia a fragilidade da tese de que poderia haver interferência danosa à prática do regime que consagra a harmonia e independência dos Poderes.

Tudo foi previsto, com o superior objetivo de evitar que o legislativo sofresse limitação ou colapso, na atividade primordial de impulsionar o processo legislativo.

A atribuição do Presidente do Senado, de convocar, em certos casos, o Congresso, é mais um argumento de que se valem os formuladores de absurdos.

A erudição é convocada mais para impressionar e confundir que para convencer.

E eminente mestre assim se expressa:

"O ato de convocação de uma Assembléa não é desses que uma autoridade possa condignamente exercer, estando na dependência do beneplácito de outra: é ato que, por sua própria natureza, traduz a originalidade da competência e a autonomia de seu exercício. Quem convoca o Congresso tem já implícito o poder de dirigir-lhe os trabalhos, se o faz na qualidade de órgão constituído para seu funcionamento: se assim não fôsse, haveria *capitis diminutio manifesta*, ficando o Presidente do Senado reduzido a simples instrumento da manifestação da vontade de outrem, sem cuja presença a convocação seria inútil." (MIGUEL REALE — Parecer — A Presidência do Congresso Nacional na Constituição de 1967.)

Antes da análise dos argumentos expendidos pelo ilustre mestre paulista, cabe esclarecer: a convocação extraordinária do Congresso Nacional é da competência do Presidente da República e de um terço da Câmara ou do Senado — art. 31, § 1.º, e somente no caso de sítio, pelos motivos já expostos, deverá o Presidente do Senado convocar o Congresso.

Vê-se logo que o ato de convocação não é daqueles que a autoridade condignamente possa exercer dependendo do beneplácito de outra.

Ora, se verdadeira a tese, quem deveria presidir ao Congresso seria o Presidente da

República que o convoca extraordinariamente, por seu arbítrio, sem estar vinculado a fato determinado, e, no caso de partir a iniciativa de um terço da Câmara dos Deputados, haveria, então, de ser o Presidente da Câmara dos Deputados.

Convocar e presidir são dois atos que não são, necessariamente, exercidos pela mesma autoridade.

Nem nos casos mais amplos, em que a vontade se manifesta justificada, apenas, por razões políticas ou administrativas (art. 31, § 1.º); muito menos, naquelas em que a autoridade que convoca não aciona a máquina do Poder Legislativo, por sua vontade ou seu arbítrio, mas como órgão administrativo de uma das Casas do Congresso, subordinado à ocorrência de fato determinado.

O problema de sensibilidade pessoal, criado para quem, convocando, não viesse a presidir ao Congresso, é irrelevante, como é imprudente o argumento de que, com a ausência do Vice-Presidente, a convocação seria inútil.

O Regimento prevê as substituições e o Presidente do Senado, um Senador, sem qualquer diminuição, substituirá o Vice-Presidente da República, nos seus impedimentos.

O que não parece certo é colocar-se em pedestal, intangível a tudo, a figura do Presidente do Senado, por maior consideração que se lhe tenha.

Quando é S. Ex.<sup>a</sup> que preside às sessões, a "Mesa constitui um todo orgânico, no qual as atribuições se ordenam e articulam, segundo normas próprias". A sua simples substituição, ou a sua ausência, passaria a Mesa a "mero órgão assessor do Vice-Presidente".

Os dez outros membros valeriam pouco, significariam nada, na ausência da figura tutelar do Presidente do Senado.

Tal ordem de idéias não convence.

Sob todos os ângulos do assunto, em estudo, explora-se a independência do Poder Legislativo, que seria ameaçada pela presença de um membro do Poder Executivo.

Não sendo assunto pertinente, pois o de que se cuida é da aplicação da lei e não de sua elaboração, não resistimos ao desejo de expressar nossa posição.

O Vice-Presidente da República é autoridade do Executivo, Suplente do Presidente.

Sempre exerceu função, no Legislativo, e contra sua atuação ninguém se levantou, apresentando fatos ameaçadores das prerrogativas do Poder Legislativo.

Não detém ele o poder capaz de seduzir, corromper os homens, nem a força diante

da qual os tímidos se retraem e os fracos se curvam.

Traz consigo, apenas, a investidura eminente.

Quase todos os atos de elaboração legislativa se realizam sem ele e quando assume a Presidência do Congresso já os atos de administração também se processaram, cabendo-lhe, juntamente com os membros da Mesa do Senado, dirigir os trabalhos das sessões conjuntas, que são disciplinadas pelo Regimento Comum.

Onde estaria a ameaça?

Na simples presença de um homem, a dirigir uma Assembléia de líderes que é o Congresso Nacional?

Será ele tão forte e nós tão fracos?

Não pode nomear nem demitir, nem tem ao seu alcance máquina poderosa a acionar. Tem, apenas, o status de Vice-Presidente da República.

Sua presença pode fazer mais harmônicas as relações entre os dois Poderes do Estado.

Qualquer que seja, finalmente, o critério sob que se analisem os textos, a conclusão será a mesma, a interpretação conduzirá ao mesmo resultado.

O elemento filológico não comporta a permanência da dúvida, tão incisiva e determinante é a letra da lei.

Se cotejarmos — como exaustivamente o fizemos — os dispositivos objetos de exegese, verificaremos que exata será a interpretação, integrativa dos textos, que conduza à plena utilidade de cada um.

"Os preceitos constitucionais devem ser entendidos harmonicamente, de modo que um não destrua outros." (AC. da 1.ª turma do Supremo Tribunal Federal.) Subsídio do culto Senador Josaphat Marinho (Discurso no Senado).

O Congresso deve ser dirigido pela Mesa do Senado, sob a presidência do Vice-Presidente da República.

Um dispositivo não invalida o outro, não há exclusões a fazer, no plano da exegese.

O que pode ser limitado, sê-lo-á, no âmbito adequado do Regimento Comum, no qual cabe distribuir-se entre os vários membros da Mesa do Senado a competência de cada um que não é e não será a mesma que lhes foi conferida na Câmara Alta.

O contrário seria invalidar outra norma, e esta, inscrita no próprio art. 31, § 2.º, número III.

Não há o que amputar, desbastar, cortar, nos textos, para que se dê lugar à verdade da Constituição.

Bem diversa da interpretação concebida, para impor a presença, não cogitada pela lei, do Presidente do Senado, afastando, então, a autoridade impositivamente designada pela Constituição.

Os preconizadores dessa tese defendem simplesmente:

A Constituição regulou, no caso do artigo 79, § 2.º, o que não previu, porque tudo que nela está previsto, no tocante à direção do Congresso, dependerá do que é determinado no Regimento Interno do Senado.

O artigo supracitado, bem como a norma do art. 31, § 2.º, III, são normas sem força de competir, vitoriosamente, com as do mesmo artigo e parágrafo.

Insistentemente, cita-se a doutrina incontestável de que a norma especial derroga a geral, mas inverte-se a interpretação. E da Constituição foge-se ao exame dos textos constitucionais, que são, também, nesta parte, sobejamente esclarecedores.

A norma geral está no capítulo próprio — Do Poder Legislativo —, e lá se encontra o art. 31, e não seria no capítulo destinado ao Poder Executivo que a Constituição iria inserir norma geral, reservada ao funcionamento do Poder Legislativo.

Buscam-se brilhantes formulações, mobiliza-se a doutrina para aplicar-se, de forma imprecisa, e tudo permanece escuro, longe da lei.

E é exatamente dentro da Lei Maior que se encontram os elementos que não podem ser negados e destruídos.

Se a pretensão for a utilização do elemento teleológico, ainda aí se acha esclarecido o autêntico sentido da lei, objetivando um fim:

O Vice-Presidente da República será o Presidente do Congresso.

Não seria inoportuno recorrer-se à interpretação límpida, expressa em crítica de um Partido, o M.D.B., à Constituição:

"Como se tudo isso não bastasse, ainda se estabelece a prática imprópria de conferir ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional." (Voto em separado do Movimento Democrático Brasileiro.)

E não há diferença entre a disciplina do assunto no projeto e na Constituição.

Recorrendo-se ao elemento histórico, de valor menor — verdade, dizem os doutores —, chegar-se-á à mesma conclusão.

E, no caso, ganha êle relevo especial, porque faz poucos dias que os debates se travaram.

O assunto, sob êste e outros aspectos da maior importância, foi esgotado por uma das expressões mais brilhantes do Congresso Nacional, o Relator-Geral do Projeto da Constituição, o eminente Senador Antônio Carlos Konder Reis.

A mens legislatoris ficou incontestada, como a mens legis.

Todos os recursos da hermenêutica apresentam um resultado incontestável:

O Vice-Presidente da República deverá exercer as funções de Presidente do Congresso, com o voto de qualidade.

Todos os aspectos da contrariedade em que se embasa o despacho de arquivamento do projeto de resolução constituem, a uma simples leitura atenta dos seus termos, mais intenção crítica que perquirição teleológica. Procura-se condenar o princípio constitucional expresso, ao invés de compreendê-lo em seu exato alcance. Mas a crítica é pertinente, útil, necessária, quando se tem em vista o jus condendum, o dever ser, a reforma ou elaboração da lei. A perquirição teleológica, o esforço construtor, a procura do sentido e objetivo do texto, é que aproveitam o presente, ao jus conditum, do Direito, em vigor. (Carlos Maximiliano, obra citada.)

Diante do exposto, cabe concluir:

- a) o despacho presidencial não tem fundamento na lei;
- b) a Mesa do Senado, constituída de todos os seus membros, íntegra, deverá dirigir os trabalhos do Congresso, na forma que determinar o Regimento Comum (art. 31, § 1.º, n.º III);
- c) o Vice-Presidente da República presidirá aos trabalhos da Mesa, com o voto de qualidade.

Caberá ao Plenário fazer cumprir a Constituição, através do Regimento Comum.

Este é o parecer.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 1967.  
— Milton Campos, Presidente — Petrólio Portella, Relator — Euy Palmeira — Antônio Carlos — Wilson Gonçalves — Aloysio de Carvalho, com as conclusões do Sr. Relator e pelas razões expendidas no debate. — Meneses Pimentel — Antônio Balbino, vencido nos termos do voto em separado. — Josaphat Marinho, vencido, de acordo com



o voto do Sr. Antônio Balbino e com as razões manifestadas. — *Bezerra Neto*, vencido — *Carlos Lindenberg*.

**VOTO EM SEPARADO DO SENADOR ANTONIO BALBINO, NO RECURSO INTERPOSTO CONTRA DESPACHO DO PRESIDENTE DO SENADO QUE MANDOU ARQUIVAR O PROJETO DE RESOLUÇÃO**

**N.º 1/67, DO CONGRESSO NACIONAL**

1. Pedi vista do brilhante voto com o qual o Sr. Senador Petrônio Portella, abordando o tão debatido problema da Presidência do Congresso, chegou à conclusão de que deve ser dado provimento ao recurso interposto pelo eminente Sr. Deputado Ernani Sátiro contra o despacho em que o Presidente da Mesa do Senado negou prosseguimento ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, segundo cuja ementa o Regimento Comum é adaptado "às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967".

2. Não o fiz, porém, por qualquer intuito protelatório e, menos ainda, como quem se dispõe, previamente, a cumprir eventuais exigências partidárias que, na espécie, não me pareceriam adequadas, na medida, sobretudo, em que traduzissem condicionamentos disciplinares capazes de limitar as prerrogativas de minha consciência jurídica, no meu direito irrestingível de livremente interpretar, nesta Comissão técnica, os textos constitucionais.

3. Foi-o sem dúvida porque, ao tomar conhecimento do amplo e frutífero debate que se havia travado em torno da matéria, caracterizando-lhe os aspectos de controvérsia das mais relevantes, com a suscitação polêmica de temas complexos e de dúvidas mais do que razoáveis, já havia assumido, comigo mesmo, o compromisso de deixar expresso o meu entendimento quanto a certos prismas da realidade jurídico-política desta questão rumorosa que, *data venia*, não se apresentam devidamente fixados.

4. Repetindo, porém, o que declarei, ao manifestar o requerimento regimental de vista, insisto em salientar que, não fóra aquêle o meu propósito e, após a leitura do pronunciamento do eminente Relator, outro caminho não me restaria.

O seu voto é daqueles que merecem todo o apreço ao seu simples enunciado e exigem a meditação de uma segunda leitura para quem se anime, conscientemente a contestá-lo, tal o vigor com que a força de sua expressão, principalmente, sob o impacto das virtudes oratórias do eminente Senador pelo Piauí, dificulta a visão das brechas localizáveis em sua textura lógica.

5. É certo que não me disporei a dar a êste voto em separado — cuja ordenação, para que não se torne enfadonho nem exageradamente analítico, será a principal preocupação de seu autor — o sentido de uma resposta ao erudito exame do Senador Petrônio Portella.

Quero confessar, porém, que a análise acurada de seus argumentos, nas linhas gerais que procurarei assentar, contribuiu para inspirar o meu raciocínio em vários aspectos novos de afirmação ou contestação que o seu trabalho provocou, e que, apesar do seu merecimento também incontestável, não havia ainda sido suscitado pela leitura dos outros trabalhos que adotaram a perseguição dos mesmos objetivos.

6. A questão da Presidência do Congresso na Constituição de 1967, a esta altura, já é assunto de copiosa e, muitas vezes, luminosa bibliografia jurídica. Iniciada na imprensa diária do País, atribuiu-lhe as luzes de sua inteligência e de sua cultura especializada, trazendo-a, por primeiro, ao debate parlamentar, o Senador Josaphat Marinho. Seguiu-se-lhe, com a palavra, em alentada oração, defendendo tese oposta, conquanto de sentido mais expositivo do que conclusivo, o nobre Senador Antônio Carlos. O Senador Aurélio Vianna, em análise objetiva, não faltou à colação com as afeças esclarecedoras de sua análise e de sua vigilância cívica. Na Câmara, sobrevieram pronunciamentos de escol, cumprindo, dentre eles, destacar — de nosso conhecimento — o afirmativo estudo do Deputado Pedroso Horta e a minudente e precisa crítica dos aspectos políticos, históricos e jurídicos da questão a que procedeu o Deputado Martins Rodrigues.

Das áreas externas, contribuições significativas foram manifestadas, em um e em outro sentidos, com a habitual proficiência, pelos mestres Levi Carneiro e Miguel Reale.

A justificação do Projeto de Resolução, subscrito por 214 Deputados e 35 Senadores, o incisivo despacho com que o Senador Moura Andrade lhe negou tramitação, e o discurso com que o Deputado Ernani Sátiro fundamentou o recurso daquela decisão, e que ora pende de nosso exame, integram o quadro mais destacado da matéria, assim apreciada e doutrinariamente esgotada.

7. Lemos e releemos, meditadamente, quanto se tem escrito sobre o assunto. Analisamo-lo cumpridamente, quer no confronto de textos, quer recorrendo à lição de doutrinadores de hermenêutica ou comentaristas da Constituição.

Não nos seria difícil, assim — na linha das apreciações genéricas —, partindo de pressupostos teóricos, perflustrar o mesmo caminho percorrido pelos que, tão solarmente, o iluminaram com a sua caminhada pioneira, acrescentando, apenas, aqui e ali, uma ou outra citação erudita, acaso ainda não relembrada.

8. Não cremos, porém, que essa seja, conquanto mais resplandecente, a tarefa que as circunstâncias aconselham a quem, só agora, chega, conclusivamente, ao debate momentoso.

Preferível será dar-lhe o caráter complementar e desprezioso de uma colaboração, também de cunho jurídico, mas com preocupações que, igualmente, traduzem uma parcela daquele esforço maior que deve existir na tarefa de elaboração legislativa, quando a apreciação da constitucionalidade das proposições tem que sofrer o condicionamento de critérios mais voltados para o futuro, mais perquiridores, mais construtivos, mais preventivos ou preventivos que os impostos, normalmente, aos Juizes quando convocados para interpretar e aplicar a Lei em função dos fatos emergentes.

9. Dispensamo-nos, assim, para não alongar as nossas observações — além daquele mínimo imprescindível —, de repetir, neste voto em separado, todas as razões e todos os fundamentos em que se abroquelam tanto o despacho do Presidente da Mesa do Senado, na direção da sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional, como o recurso do Deputado Ernani Sátiro, de vez que, a respeito, é exato e fiel o sumário que nos fez o relatório do Senador Petrónio Portella, e a ele nos reportamos.

10. Fixemos, pois, o ponto nuclear da divergência, o seu *punctum dolens*, que estruturalmente, resultará do confronto entre os arts. 31, § 2.º, e 79, § 2.º, da Constituição.

11. Sustentando, em linhas básicas, que o art. 79, § 2.º, da Constituição, que confere ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional não colide com a declaração expressa no art. 31, § 2.º, da nossa Carta, que subordina à "direção da Mesa do Senado as sessões conjuntas da Câmara e do Senado", ali definidas, porque estaria subentendido que, no exercício de tais atribuições, a Mesa do Senado deverá figurar sob a presidência do Vice-Presidente da República — o Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, pretendeu que a matéria é de simples regulamentação ou explicitação no texto do Regimento Comum.

E numa das suas afirmações mais inequívocas, conquanto pouco convincente, em meio

à série de argumentos que desdobra, diz, como consideração nuclear de sua justificação, o seguinte:

"Do exame minucioso de todo o texto da Constituição em vigor, se conclui que a figura do Presidente do Senado, que tem todas as suas funções claramente indicadas, nem uma só vez é denominada Presidente do Congresso Nacional. Até mesmo quando, no tão torturado § 2.º do art. 31, se fala em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado e se diz que as duas Casas se reúnem sob a direção da Mesa do Senado, nem aí se destaca o Presidente do Senado como Presidente da Mesa para exercer presidência de sessões. Assim sendo, uma conclusão se impõe: se na Constituição Federal vigente se quiser encontrar mais um título para o Presidente do Senado, será o de membro da Mesa Diretora de sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e nunca o de Presidente do Congresso Nacional."

Verifica-se, pois, que a justificação do projeto, muito embora por inferências ou ilações, às quais o voto do Senador Petrónio Portella procura dar foros de argumentação sistemática e jurídica, se inspira nos pressupostos de considerar que não há qualquer contradição entre os dois preceitos, que se harmonizariam e se interpenetrariam, devendo o dispositivo inserto no Capítulo do Poder Legislativo (art. 31) ser entendido como um preceito de regulamentação genérica de funcionamento, subordinado por complementação compulsória e integrativa, àquele outro, incluído no Capítulo do Poder Executivo (art. 79), que a linguagem enfática do culto Senador Petrónio Portella, qualifica de regra *peremptória*, *impositiva*, *cogente*.

12. Do outro lado, com abundância de argumentos ponderáveis, o Sr. Presidente da Mesa do Senado, no lúcido despacho recorrido, partindo, igualmente, da absoluta conciliação entre os dois textos cuja interpretação provoca o conflito, não se arreda da convicção de que "nos termos expressos da Constituição é o Presidente do Senado que preside as sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º, fazendo-o na qualidade de Presidente da Mesa que dirige os trabalhos como seu órgão central, com atribuições específicas, que, como é notório, devem prevalecer sobre as de caráter genérico.

E, por isso, com a proclamação do seu entendimento de que o Projeto de Resolução n.º 1 não representaria simples explicitação mas flagrante violação da Carta Magna, porque "a norma regimental não

tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais”, foi que, com a invocação do art. 47 do Regimento Interno do Senado Federal, supletivo do Regimento Comum, determinou o seu arquivamento, “ressalvado a seus autores o direito de recurso a Plenário”.

13. De um lado e de outro da controvérsia, nem sempre contida nos limites aconselháveis do debate racionalmente disciplinado e, até, com transbordamentos de teses, que podem despertar entusiasmo mas são insusceptíveis de gerar convicções no campo objetivo das considerações exclusivamente jurídicas — é certo que, por força natural das distorções de entendimento que a emoção política derrama sobre os temas, as mesmas doutrinas vão sendo invocadas a serviço de conclusões opostas, porque palavras idênticas passaram a representar ou traduzir conceitos antitéticos.

De resto, surpresa não há em que isso ocorra, numa proposição em que — personificando o foco de contenda — duas figuras preeminentes dos quadros do Governo têm as suas prerrogativas funcionais em disputa na base de entendimento diverso sobre as atribuições constitucionais que ambas reclamam. E, para resolvê-la, a fórmula que se pretendeu encontrar é a tentativa de fixação regimental de uma decisão político-partidária, que surge nos ombros, espontaneamente oferecidos ou disciplinarmente convocados, pouco importa, de uma maioria que seria suficiente para dar ao País, inclusive, uma nova Constituição.

Num clima assim, gerando reações do mesmo porte, e que, igualmente, não constituem o “ambiente ótimo” para a construção de um sistema adequado ao funcionamento normal do poder político desarmado, é bem de ver que as chamadas soluções artificiais, em matéria de competência de poder (principalmente quando, como veremos depois, deixam raízes incólumes no chão fértil das emulações) acabam se transformando em geradoras de novas crises.

E isso será mais do que inconveniente num país que, como o nosso, já está sofrido demais para merecê-las, no caminho infundável de suas provações.

14. Não desejamos, porém, neste voto, participar da guerra de palavras com que, por vezes, num e noutro dos campos, o entendimento, não só dos textos como das doutrinas de hermenêutica, volta e meia, surge sob o enquadramento da destinação subjetivamente pretraçada. Procuramos, ao revés, quanto possível, dar-lhe a objetividade que presente, pelo menos em sua conclu-

são, a manifestação do nosso desejo de que se encontre para o problema criado uma solução que seja adequada, sistemática, definitiva, e que, podendo representar, até, eventualmente, um constrangimento político para muitos, não signifique, para todos, e especialmente para os que não criaram a dificuldade, um apêlo a que contribuam para violentar, desnecessariamente, a ordem jurídica.

Para e por isso, não nos queremos olvidar de um velho conselho, recebido nos longínquos idos de 1929, do inolvidável mestre Virgílio de Sá Pereira, quando, em sua aula inaugural na antiga Faculdade de Direito do Catete, nos advertia, aos seus alunos, que “para transmitir idéias claras, sobre um assunto qualquer, a primeira necessidade é conhecer bem o valor das palavras de que nos servimos, porque elas são, para o pensador o que, para o arquiteto, são os materiais: quem não conhecer a resistência destes, construirá ruínas; quem não conhecer o valor daquelas, não exporá idéias, proporá logógrafos”.

15. E é na base desta recordação cautelar, principalmente numa hora em que não há ninguém de bom-senso interessado em alimentar crises, ainda que artificiais, e em que as soluções governamentais parece que tendem a abandonar o quadro das resultantes de força ou de sumária inspiração dos rolos compressores — que, sem qualquer propósito de exibição cultural na invocação de tratadistas ou de concepções que delimitem os diferentes métodos de interpretação, ou de discussão sobre as preexistências de um ou outro, entendemos preferível, no exame desta polémica, seguir aquela advertência de uma figura eminente do atual Governo, do seu próprio Ministro do Planejamento, o Sr. Helio Beltrão, no sentido de que o melhor caminho para abandonar a “área de equívocos e suspeições das camadas estratosféricas das doutrinas, escolas e filosofias é iniciar a aterrissagem em direção aos fatos”.

Os fatos nos ajudarão a compreender — pelo menos pretendemos demonstrá-lo — que os textos constitucionais que marcam a área deste debate, se, de um lado, podem ser conciliados na base de argumentos inspirados nos cânones da hermenêutica, ainda que sob os eflúvios daquela interpretação acomodática, aconselhada pela autoridade do Professor Levy Carneiro ao arripio de tantas regras consagradas, por outro, confrontada a intenção dos que agora pretendem explicitá-los em termos regimentais, com o que acabou ficando expresso na letra da lei maior, revelam desconformidades e discrepâncias que caracterizam aquela antinomia, que não

pode deixar de existir sempre que o legislador não consegue traduzir na lei que elabora o inteiro sentido do que estava na sua mente. E desta verificação é claro que não podem deixar de decorrer observações condicionadoras e recomendações objetivas para o comportamento dos exegetas.

Vamos aos fatos, portanto.

16. Não há, especialmente no Senado, quem desconheça que o Anteprojeto da Constituição elaborado pelo ilustre Sr. Ministro Carlos Medeiros, sob a supervisão direta do Sr. Presidente Castello Branco, com a limitada assistência de algumas personalidades de pro dos altos ou dos íntimos conselhos do Governo, consagrava, para o Vice-Presidente da República, em termos expressos e inequívocos, o *exercício das funções de Presidente do Senado*.

Por éle, destarte, o Senado não teria a fortuna de ver, como a Câmara sempre viu, o seu Presidente escolhido dentre os membros que o integram e, a exemplo do que ocorreu na Constituição de 1891 e na primeira fase da Carta Magna de 1946 (até o advento do parlamentarismo), elegeria, apenas, um Vice-Presidente com atribuições *interna corporis*.

No mencionado anteprojeto, por consequência, que quase todo éle passou a constituir o texto da Constituição vigente, não haveria qualquer hipótese de eventuais conflitos de competência, no âmbito do Congresso, entre Vice-Presidente da República e Presidente do Senado, porque *uma só pessoa física exerceria as duas funções*, e por força, ainda de integrar a Mesa do Senado, presidindo-a, caberia *aquela mesma pessoa física a tarefa de presidir as sessões conjuntas da Câmara e do Senado*.

Nesta ordem de raciocínio, translúcido e irretorquível, é claro que todas as atribuições, que, no anteprojeto originário, pelos arts. 61, §§ 1.º, 4.º e 5.º (hoje art. 62, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º, da Constituição) e no § 2.º do art. 153 (que tem o mesmo número na Carta vigente), estavam reservadas ao Presidente do Senado, nada mais significavam do que o estabelecimento de novos casos de *competência da mesma pessoa física*, isto é, do *Vice-Presidente da República*, por seu *status simultaneo* de Presidente do Senado.

Do mesmo modo, o § 2.º do art. 30 do anteprojeto originário (que se transformou, sem qualquer alteração, no texto do § 2.º do art. 31 da Constituição em vigor), não precisava de estabelecer que o Vice-Presidente da República presidiria a Mesa do Senado, na direção das sessões conjuntas da Câmara

dos Deputados e do Senado Federal, ali previstas, porque tal presidência resultava, igualmente, do seu *status* de Presidente do Senado.

No anteprojeto originário, portanto, definido, no capítulo do Poder Executivo (por se tratar de uma decorrência do seu *status* constitucional de primeiro substituto do Presidente da República), que o Vice-Presidente da República "exerceria as funções de Presidente do Senado", em nenhum outro preceito, especialmente no capítulo referente ao Poder Legislativo, aparecia nem poderia aparecer qualquer atribuição ao Vice-Presidente da República porque, como é óbvia compreensão, as que ali fôsse, como foram, mencionadas só o poderiam ser por sua qualidade de Presidente do Senado.

17. Sucedeu, no entanto, por força de interferências a que não faltou o habitual esforço construtivo e conciliador de presenças bem avisadas, no sentido de evitar a repetição de precedentes (nem sempre bem acolhidos ou apenas tolerados pelo Senado), que à última hora, o nobre e incansável Senador Daniel Krieger — e como isso é um segredo de Polichinelo, não vejo porque ocultá-lo do rol dos depoimentos históricos que este debate propicia — logrou convencer a quem, então, punha e dispunha das decisões finais que, uma vez preservado para um Senador o exercício da Presidência desta Casa, ao Vice-Presidente da República poderia ficar a competência de exercer a *Presidência do Congresso*.

Permita-se-nos, aqui, abrir breve parêntese, para acentuar que os esclarecimentos sobremencionados, que elucidam a real origem histórica dos textos em controvérsia, não são expostos pelo ânimo de louvar ou censurar aos que tenham participado de tão autorizadas e, sobretudo, de tão decisivas confabulações, nem para examinar eventuais aspectos de ética política, resultantes de engagements ou compromissos delas provenientes, porque, a rigor, para os próprios mandatários do povo que votaram a Carta de 24 de janeiro, tais entendimentos não poderiam, juridicamente, ser considerados senão como composição entre terceiros — *res inter alios*.

18. Seria irreal, no entanto, que apenas pelas circunstâncias de tais precedentes e pelo fato de não haverem deles resultado nem atas, nem papéis acessíveis ao intérprete, fôsse éles desconSIDERADOS ou subestimados na exegese dos dispositivos que ora se encontram em conflito de entendimento, e que não se atribuisse, em certo sentido, aos responsáveis pelo contexto do anteprojeto originário, sobretudo considerando o sis-

tema cerceador da fase de sua tramitação pelo Congresso, o verdadeiro papel de legisladores, para o efeito de perquirição mais fiel da mens legislatoris, na espécie.

A interpretação, a partir da realidade, conduz a resultados mais apropriados, mais exatos, mais sinceros, mais conciliáveis com os deveres impessoais de isenção do intérprete ou aplicador da lei e com a objetividade científica da tarefa hermenêutica do que o esforço artificial de pretender encher tonéis das Danaides com diferenciações filológicas, apelos a ficções doutrinárias de unidade e de sistemática legal, ou invocações fantasiosas a impossíveis intenções coexistentes e harmônicas entre dispositivos, que uma vez alterada a redação de um deles no rumo do norte não pode este permanecer apontando o mesmo destino dos outros cuja bússola continuou voltada para o sul...

19. Porque a realidade incontestável, evidente, inconcussa, solar-proclamada, a esta altura, não apenas nos limites da informação de bastidores, mas no tom das afirmações de cunho histórico, é que:

- a) o anteprojeto originário da vigente Constituição, como vimos, pouco antes de sua remessa ao exame, quase diríamos à homologação do Congresso Nacional, dizia, no seu art. 77, § 2.º, que o "Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal";
- b) o mesmo anteprojeto, precisamente porque assim dispunha, (refletindo, aliás, no particular, a mesmíssima definição do status que se encontrava, até o advento do parlamentarismo, na Constituição de 1946), conferia, então, à Mesa do Senado a "direção das sessões conjuntas da Câmara e do Senado" e ao Presidente do Senado — vale repeti-lo — todas aquelas atribuições, relacionadas com as atividades do Congresso Nacional, que, hoje, integram, ao assim disporem, sem qualquer alteração, os arts. 62, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º e 153, § 2.º, da Constituição vigente;
- c) o mencionado anteprojeto originário, assim, conferia a uma só pessoa física — que era o titular da Vice-Presidência da República — todas aquelas atribuições que integravam o quadro das relações da presidência do Congresso Nacional, e que se achavam definidas como de competência do Presidente do Senado, porque também ele, no sistema adotado, era o Presidente do Senado, e, ainda nessa

qualidade, como integrante e primeira figura de sua Mesa, é que deveria exercer a competência da "direção das sessões conjuntas das duas Casas do Congresso";

- d) ao ser modificado, naquele anteprojeto originário, nas horas finais de sua revisão açodada e, principalmente, assistemática, pelas razões relevantes que já invocamos, o preceito que dava ao Vice-Presidente da República o "exercício das funções de Presidente do Senado Federal" para que ele passasse a exercer as funções, até então constitucionalmente indefinidas, de "Presidente do Congresso Nacional" — o fato, meridianamente incontestável, é que nenhuma outra modificação foi efetivada nos demais dispositivos que integravam aquele sistema de normas, daí resultando que passariam a ser duas pessoas físicas, dois titulares os sujeitos ou agentes da competência complexa que, antes, estava concentrada num só.

20. Foi um erro. Erro evidente de técnica legislativa. Erro de não colocar, no texto da lei (especialmente sendo b — a — ba do direito que matéria de competência é daquelas que não se devem deixar ao cuidado do intérprete), aquilo que correspondesse à exata intenção dos que se dispunham a elaborá-la, e, na hipótese, até que se poderia sustentar: dos que se dispunham a impô-la.

E não nos parece natural que, no debate e na análise dos textos controvertidos que nos estão sendo submetidos, especialmente no estágio da sua apreciação por uma Comissão Técnica, como a de Justiça, deixemos de considerar, com o devido apêço, as suas circunstâncias fácticas. Elas oferecem os verdadeiros caminhos para as soluções do direito constituído, e para seu exame é natural que não nos sintamos convocados, apenas, como quem tem o dever político de justificar decisões consumadas, pairando, por e para isso, no domínio estratosférico desta espécie de jôgo floral de linguagem em que nos vemos empenhados, e debitando em nossa própria conta de intérpretes os erros do legislador, que não pode ser, irrealmente, colocado na falsa posição de sempre perfeito e infalível.

Não cabe ao intérprete o dever subserviente de logicar as suas ilogicidades, sistematizar as suas incongruências, definir como presenças as suas omissões, ou, em suma, através de tautologias, ainda que brilhantes, de colocar no texto das leis aquilo que o legislador, acaso, tenha pretendido ou pensado mas não tenha podido, sabido ou se esfor-

gado por incluir. É preciso que, nesta questão de tantos ângulos, como no conhecido conto de Andersen, sem desaprêzo a ninguém, mas fugindo ao reino da fantasia e enfrentando a verdade, alguém diga que, na cena, há um rei nu...

21. Não se recolha em nossas palavras qualquer vislumbre de crítica pessoal. Elas, apenas, situam rumos e procuram fixar responsabilidades. Seremos, porém, mais explícitos, talvez para que assim sejamos mais claros.

E começaremos por asseverar que, em termos de julgamento histórico, não temos dúvida em reconhecer que, no momento em que se obtinha, nos conselhos privados do Governo que se fez Poder Constituinte, ainda que para resolver choque de suscetibilidades funcionais entre dois altos titulares, a fixação do Vice-Presidente da República como "Presidente do Congresso Nacional" e não mais como "Presidente do Senado Federal" — aquele reduzido e poderoso grupo de pais putativos da Constituição vigente deveria estar — na realidade — desejando atribuir ao Vice-Presidente da República, fisicamente participante daqueles concílios memoráveis, o exercício de todas as funções que, hoje, a Carta de 24 de janeiro enumera, explicitamente, como sendo do Presidente do Senado, e, dentre elas, inclusive, a direção das sessões conjuntas da Câmara e do Senado.

Tão convencido disso nos achamos que, se necessário, juraríamos esta convicção com a mão sobre a Bíblia.

Se se pudesse dar aos poucos que participaram daquela fase de arrumação do texto que deveria, depois, ser discutido e aprovado sob o guante das regras do Ato Institucional n.º 4, o título de "legisladores" — a nós se nos afigura inequívoco que a *mens legislatoris*, na espécie, poderia, válidamente, ser invocada em benefício da competência do Vice-Presidente da República para exercer todas aquelas atribuições, mesmo as que, expressamente, nos arts. 62 e 153 da Carta vigente, estão deferidas ao Presidente do Senado.

22. Feliz ou infelizmente, porém, para o intérprete, outro fato incontestável é que tal intenção nada fez para se concretizar dentro de um sistema que havia sido estruturado na base de considerar como pressuposto o fato de que, nas suas relações com o Poder Legislativo, o Vice-Presidente da República seria o Presidente do Senado, e como Presidente do Senado é que iria exercer todas aquelas atribuições que o integrariam no Congresso Nacional. Ninguém poderia imagi-

nar, porém e agora, que a simples alteração em um artigo, dando ao Vice-Presidente da República as funções, até então constitucionalmente inexistentes, de Presidente do Congresso, desacompanhada da modificação dos demais preceitos, tivesse o condão de alcançar os fins, apenas subjetivamente, integrantes da *mens legislatoris*.

Porque é evidente que entre tais intenções e tais textos a antinomia passou a ser o resultado lógico da inadequação entre o objetivo e o instrumento para alcançá-lo, de vez que não é com simples intenções, e sim através de inequívocos textos expressos que se consegue distribuir entre dois titulares a competência constitucional que era reservada a um só, e especialmente para que assim se entenda em favor daquele titular que, normalmente, não seja participante do órgão ou poder cujo funcionamento se procura regular.

Não nos queremos distender em citações, nem na invocação de autoridades, principalmente para dar ênfase àquelas proposições que já se constituíram axiomas do entendimento exegético, mas, nem por isso, a ressalva desaconselha lembrar a advertência de Carlos Maximiliano (Hermenêutica, 2.ª edição, págs. 106/110) de que "a lei é a vontade transformada em palavras, uma força constante e vivaz, objetivada e independente do seu prolator, e procura-se o seu sentido eminente no texto e não no que o elaborador teve em mira".

23. Na hipótese, várias considerações de incontestável alcance jurídico, ademais, poderiam ter alertado os principais responsáveis pelo texto do Projeto de Constituição. Ao modificarem o sistema, inicialmente imaginado, de atribuir ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado, para lhe conferirem as funções de Presidente do Congresso Nacional, não deveriam imaginar que a simples enunciação deste novo título, sem tradição constitucional e sem outra explicação, fôsse bastar para lhe conferir as atribuições previstas nos outros dispositivos do mesmo projeto, que são os da Carta em vigor, inclusive as do § 2.º do art. 31.

Em primeiro lugar, porque sejam quais forem as considerações de ordem doutrinária, e ainda que servidas pelo aprimoramento de caprichosas logomaquias em que se superlativem os méritos da argumentação em contrário, não podemos aceitar que o preceito que, no capítulo do Poder Executivo, confere ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, deva ser entendido como uma regra, na acepção lógica, condicionadora, da sua interpretação, e, menos ainda, como

aquela "regra peremptória, impositiva, cogente", a que se refere o brilhante Relator deste recurso.

E não o é porque o intérprete não tem o direito de chamar de regra o que a própria Constituição vigente diz que é exceção. Em verdade, a Constituição em vigor, ao definir, ali sim, como uma regra peremptória, no capítulo genericamente fundamental das "Disposições Preliminares da Organização Nacional", no parágrafo único do seu art. 6.º, que o cidadão investido na função de um dos poderes não poderá exercer a de outro, salvo as exceções nela previstas, qualifica, de maneira irretorquível, a situação do Vice-Presidente da República, membro do Poder Executivo, no exercício das funções de Presidente do Congresso — como uma exceção constitucional.

E sendo exceção, não porque assim o entendêssemos nós ou porque assim o quisessem os que divergem do nosso entendimento, mas porque o determina a própria Constituição, e, além do mais, também sendo uma disposição atributiva de competência, é matéria de direito estrito por sua natureza. Seria, em acréscimo, imprudência imaginar que o seu simples enunciado pudesse vir a significar, para o eventual aplicador da lei, um preceito condicionante da aplicação de todos os demais textos em que o simples entendimento gramatical pudesse conduzir ao estabelecimento de conflitos de competência. É princípio assentado que a competência de exceção só abrange os casos que especifica.

*Exceptio est strictissimae interpretationis.* E o inexcetável Rui ("Comentários à Constituição", vol. VI, pág. 323) não se cansava de repetir a lição, sábia e notória, de que "no Direito Civil, no Direito Criminal ou no Direito Constitucional o princípio é o mesmo: as disposições excepcionais interpretam-se restritissimamente".

24. Convém não esquecer, também — e é mais um elemento valioso para a exegese da matéria —, o entendimento, tradicionalmente restritivo, na prática brasileira, sobre as características de excepcionalidade constitucional da permissão ao Vice-Presidente da República para o exercício de funções de comando no Poder Legislativo, quer no Senado, quer nas reuniões conjuntas das duas Casas que integram o Congresso Nacional.

No regime que prevaleceu até 1930, durante o qual nunca êle exerceu a presidência das sessões conjuntas, apesar de dispor, expressamente, o art. 32 da Constituição de 1891 que "o Vice-Presidente da República será Presidente do Senado", a interpretação restritiva inspirada pela excepcionalidade

de sua atribuição ou do seu status, impôs-lhe várias outras limitações, negando-lhe todos os poderes específicos constantes do art. 18 daquela Carta Magna e só lhe permitindo assumir a presidência das sessões do próprio Senado, depois de abertos os trabalhos ordinários por um membro da Casa — conforme está explícito na lição de Aurelino Leal, em sua "Teoria e Prática da Constituição Brasileira" (edição de 1925, págs. 270 e seguintes).

No sistema constitucional de 1934 não existiu a figura do Vice-Presidente da República.

No regime instaurado em 1946, apesar de se estabelecer no art. 61 da Constituição, até o início da experiência parlamentarista, que "o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal" e não obstante dizer o art. 41 do mesmo diploma legal que "a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta" — o fato é que a excepcionalidade constitucional de sua competência (membro de um Poder exercendo funções em outro) fêz com que, contra a letra da Lei Maior, durante cinco anos não se conferisse ao Vice-Presidente da República a prerrogativa de presidir as sessões conjuntas, o que só passou a ocorrer em 1951, depois que o Senado, no seu Regimento, tornou expresso que êle integrava a sua Mesa.

25. Não tendo conseguido, ou por falta de tempo, ou por omissão, ou por imprevidência, ou até por excesso de confiança na intelectualidade dos seus próprios motivos, apesar de dispor de força decisória para fazê-lo, que a sua intenção de conferir ao Vice-Presidente da República a presidência de todos os atos do Congresso ficasse ineludível no contexto constitucional das atribuições do Poder Legislativo, em condições isentas de dúvida, não nos parece que, já agora, por simples interpretação, que é uma atividade científica e não político-partidária, possam fazê-lo os responsáveis pela elaboração da Carta de 24 de janeiro.

E, principalmente, na base de imaginárias distinções entre vocábulos, que, a rigor, não se distanciam para produzir os efeitos visados por uma exegese distorcida, que, não raro, se emaranha na própria ânsia de provar demais, e — via de regra — revela, antes, a decisão de chegar a um fim desejado do que o propósito de percorrer os caminhos possíveis.

26. O § 2.º do art. 31 da Constituição estabelece que:

"A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

(seguem-se os assuntos de sua competência)."

Não nos parecem convincentes os argumentos desenvolvidos no sentido de demonstrar que o preceito do § 2.º do art. 31, ao estabelecer que as sessões conjuntas da Câmara e do Senado deverão ser efetivadas sob a direção da Mesa deste, não prescinde da subordinação à regra do § 2.º do art. 79, isto é, do complemento que dali defluiria, para submetê-la "à presidência do Vice-Presidente da República".

Cumpra salientar, antes de mais, que, na hipótese, não se pode presumir no texto da Constituição, como se nela estivesse expresso ou mesmo implícito, aquêlo adinículo, o qual (por ser uma exceção constitucional — parágrafo único do art. 6.º da Constituição — decorrente de competência extraordinária aberta, no capítulo do Poder Executivo a um dos seus titulares), só valeria para condicionar competência semelhante, prevista ou fixada para o Poder Legislativo, na medida e no limite em que, constitucionalmente, estivesse explícita.

A questão, aliás, ainda que sob a inadequada inspiração da dúvida redacional, segundo o relato do eminente jurista e Relator-Geral do Projeto da Constituição, Senador Antônio Carlos, chegou a surgir no momento em que Sua Excelência tomou a iniciativa, abandonada por motivos outros, de propor que depois das palavras "sob a direção da Mesa deste" se acrescentasse o esclarecimento "e sob a presidência do Vice-Presidente da República".

Pena é que, mesmo na inoportuna ocasião em que a sua proposta surgiu, não lhe tivessem aceito a sugestão, porque o esclarecimento, ainda que sobrevindo a destempo e como colaboração de forma, passaria a traduzir a explicitação constitucional de uma competência, que, não resultando de declaração expressa, não pode ser presumida, não pode ser considerada implícita e, simplesmente, dentro dos cânones da hermenêutica, é como se não existisse.

27. A intercalada "sob a direção da Mesa do Senado", que ora se encontra no § 2.º do art. 31 da Constituição, já tem, por si, aliás, entendimento manso e pacífico, tomando-se por Mesa "o conjunto de todas as pessoas que a integram, tendo como órgão próprio o seu Presidente, e constituindo

um todo no qual as atribuições se ordenam e se articulam segundo normas próprias, excluída a interferência de pessoas alheias à sua estrutura".

E nunca tal entendimento foi ampliativo, extensivo, passando além do que, a respeito, dispunha o próprio Senado.

Na Constituição de 1934 (art. 28), com essas mesmas palavras — "sob a direção da Mesa deste" —, inexistindo o Vice-Presidente da República, nunca houve dúvida quanto a qualquer divergência de significado entre "dirigir" e "presidir", e a expressão constitucional sempre foi entendida como compreensiva do comando geral, pela Mesa do Senado, nas chamadas sessões conjuntas.

Na Constituição de 1946, onde o caput do art. 41 em nada difere do que preceitua o § 2.º do art. 31 da Constituição vigente, e apesar de dizer o seu art. 61 que "o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal", o Legislativo, e, no particular, até contra *legem*, só cinco anos depois da promulgação da Carta Magna, e em seguida ao reconhecimento pelo Regimento do Senado, de que o Vice-Presidente da República, como Presidente Constitucional do Senado, integrava a "Mesa deste", é que, já ao tempo do Vice-Presidente Café Filho —, começou este a presidir as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso.

28. É certo que, não raro, aparecem, em ambos os pólos da controvérsia, argumentos outros que, no entanto, o merecido respeito pelos que os emitem e a compreensão política para com os relevantes fins a que se dispõem servir, fazem com que preferamos ignorá-los para não lhes dar qualificação jurídica. E, neste teor, será preferível esquecer que haja quem sustente, por exemplo, que o Presidente do Senado não pode presidir as "sessões conjuntas", porque no artigo da Constituição que delas trata (§ 2.º do art. 31) e no qual (*sic*) "se diz que as duas Casas se reúnem sob a direção da Mesa do Senado, nem aí se destaca o Presidente do Senado como Presidente da Mesa, para exercer presidência de sessões" (Justificação do Projeto de Resolução n.º 1); ou quem defenda que uma das fórmulas de resolução do conflito deveria consistir (*sic*) na "decisão de se desprezarem, considerando-as inoperantes, como não escritas, e sem aplicação, as palavras "sob a direção da Mesa deste" do art. 31, § 2.º, da Constituição, porque colidem com o disposto, expressamente, no art. 79, a menos que se adote uma interpretação... acomodaticia". (Estudo do Professor Levy Carneiro, no "Jornal do Comércio", de 30-3-1967.)



Por aí bem que se pode avallar como é difícil pretender corrigir a omissão do legislador (que não quis, ou não soube, ou se esqueceu de concretizar sua eventual intenção no texto da Lei Maior), com o instrumental exclusivo da interpretação, ainda que *acomodatícia*.

29. A *mens legislatoris* que não conseguiu imprimir na lei que elaborou, em expressões claras e inequívocas, o sentido exato dos objetivos que persegue e, ao contrário, permitiu que ela se ofereça ao aplicador com aspectos que, na sua sistemática ou na sua literalidade, se revelam obscuros ou aparentemente contraditórios — não pode pensar mais, no espírito do exegeta, do que a *mens legis*.

É, precisamente, o que, em outras palavras, ensinava o professor, e hoje nosso emente colega, Senador Carvalho Pinto:

“A alegação de ninguém haver mais acreditado para precisar o sentido da lei do que o próprio autor da lei, de ser o legislador quem melhor pode declarar a sua vontade, falha inteiramente diante da concepção real da interpretação, cuja finalidade é penetrar não o pensamento do legislador, mas o da lei, a *mens legis*.” (Repertório Enciclopédico, vol. 28, pág. 75.)

Nos precisos limites do que ficou expresso no texto do § 2.º do art. 31 da Constituição, não vemos como, por simples processo de interpretação doutrinária, se queira chegar à conclusão de que a exceção constitucional do art. 79, § 2.º, possa motivar a inclusão do Vice-Presidente da República no seu contexto, para se colocar à frente da Mesa do Senado, e, presidindo-a, sem dela fazer parte, assim integrar ou comandar o órgão constitucionalmente competente para dirigir as sessões conjuntas das duas Casas que compõem o Congresso Nacional.

30. E bastaria isso para que nos dispensássemos de outros esclarecimentos da mesma ordem de raciocínio, se, também, para uma mais completa elucidação da matéria, não nos sentíssemos obrigados a convocar à colação o entendimento de dois dos nossos mais eminentes constitucionalistas, a respeito da distinção que fazem entre “reuniões conjuntas da Câmara e do Senado” e “Congresso Nacional”.

O primeiro deles, Mestre dos Mestres, Pontes de Miranda, ao comentar o art. 41 da Constituição de 1946, de que o § 2.º do art. 31 da atual, com a única diferença,

menos específica, do inciso V, é cópia fiel, sustenta o seguinte:

“Trata-se, como é evidente, de matéria assaz restrita que, a rigor, não confere a tais reuniões o caráter de sessões do Congresso Nacional.”

Explicitando o seu pensamento, em termos mais diretos e contundentes, o Prof. João de Oliveira Filho (“Repertório Enciclopédico de Direito Brasileiro”, vol. 11, págs. 192 e segs.), por sua vez, faz outras afirmações dignas de meditação.

Começa dizendo:

“Constituído (o Congresso) de duas Câmaras, cada uma funcionando separadamente, ocupando ou não o mesmo edifício, neste caso, porém, em recintos separados, as duas Câmaras formam um conjunto constituído de duas unidades de valor igual, embora os respectivos membros sejam em números diferentes, conjunto esse que, por sua vez, não constitui, entretanto, um terceiro órgão do mesmo Poder Legislativo, quando, porventura, realizarem as Câmaras sessões conjuntas.”

E acrescenta:

“Não existe ainda exemplo de Poder Legislativo ser constituído por três órgãos, Câmara dos Deputados ou Casa de Representantes, Senado e Congresso.”

E sustenta, enfaticamente, que “a história do Direito Constitucional não conhece um terceiro órgão, o Congresso Nacional”.

Não temos necessidade de afirmar que estamos de acordo com as teses aí desenvolvidas pela autoridade magistral dos juristas invocados, mas é fora de dúvida que, através deles, pelo menos, o que se verifica, para o intérprete, é o fortalecimento da conveniência de adotar critérios de prudência na interpretação dos textos constitucionais que dispõem sobre cada um desses órgãos, a fim de que não se porinha em dúvida a competência de um deles, de existência tangível, corpórea, taxativamente declinada, para restringi-la ou adaptá-la, aos termos de um outro, que surge com características meramente simbólicas, e que, também, se apresenta no texto da Carta Magna (parágrafo único do art. 6.º, combinado com o § 2.º do art. 79) com os condicionamentos da excepcionalidade constitucional, que, como temos insistido em proclamar, é de exegese restritiva.

31. Tanto basta, em nossa opinião, para não admitir a constitucionalidade de qualquer projeto de resolução que tente, através de acomodações ou ajustamentos ver-

bais, incluir no Regimento Comum, com as aparências de mera adaptação da lei interna, qualquer preceito em que se tente atribuir ao Vice-Presidente da República, por ser Presidente do Congresso, uma competência de natureza constitucional que apenas teriam tido a intenção de lhe atribuir, mas que não lhe atribuíram pela única maneira válida de fazê-lo, que seria a de torná-la expressa no texto da Carta Magna.

Tal processo indireto de corrigir um erro ou uma omissão de caráter jurídico, por meio impróprio, equivaleria a tentar fórmula impossível, por injurídica, de interpretação autêntica, convalidando antinomia entre a eventual intenção do legislador constituinte e a letra da Constituição, por meio de instrumento legal de hierarquia inferior.

A lição universal, a propósito, nos Estados de Direito estruturados como o nosso, está sintetizada nas palavras de Carlos Maximiliano (Hermenêutica, 8.ª edição, pág. 327), quando sustenta que "interpretação autêntica do texto constitucional só se obtém por meio de emendas ao estatuto básico".

32. As considerações feitas, que se estão alongando muito além do nosso intento, já são mais do que suficientes para, em nosso entender, caracterizar o acerto da conclusão do despacho do Sr. Presidente da Mesa do Senado, negando seguimento ao Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, dito do Congresso Nacional, especialmente no que diz respeito ao único ponto nêle justificado, que é o fixado no seu art. 2.º, o qual estabelece que, no "no exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade".

33. Não nos parece, outrossim, que proceda a espécie de preliminar, embora não convenientemente formalizada, que se encontra no início do parecer do nobre Relator, Senador Petrônio Portella, ao argumentar que, por se tratar de proposição subscrita por mais de oitenta Deputados e vinte Senadores, o Sr. Presidente da Mesa do Senado, em vez de tentar fulminá-la com a vilita da inconstitucionalidade, excludente do direito de tramitação, de acordo com o § 1.º do art. 51 do Regimento Comum, tinha o dever de encaminhá-la "à Comissão Diretora do Senado e à Mesa da Câmara dos Deputados, para emitirem parecer dentro de quinze dias".

Concessa venia do eminente Senador, tendo em vista, nos termos do art. 53 do Regimento Comum, o caráter supletivo do Regimento do Senado, a hipótese normal de enca-

minhamento de proposições sobre o Regimento Comum não colide, e antes se ajusta, com as atribuições do exame prévio de conformidade e constitucionalidade, que o Regimento do Senado prevê e regula.

34. Partindo, como partimos, do pressuposto de não ser a proposição regimental o meio idôneo para promover definições ou esclarecimentos indispensáveis ao surgimento de competência de natureza constitucional — bem que estaríamos dispensados de suscitar uma outra objeção, embora ainda não aventada, ao Projeto de Resolução n.º 1, ora sob exame.

Mas como "nullus major defectus quam defectus potestatis" — não nos podemos sentir desobrigados do dever de levantá-la.

Tomaremos, para início de novo argumento, as próprias palavras do eminente Relator, Senador Petrônio Portella, ao sustentar no seu voto que, "quando o art. 31, § 2.º (da Constituição), diz que as duas Casas se reúnem sob a direção da Mesa do Senado, definiu, em princípio, a competência da Câmara Alta, que deve ser exercida através de uma entidade coletiva — a sua Mesa".

Estamos inteiramente de acordo com o conceito acima expresso. E, por assim entendermos, não podemos aceitar que o conceito de Mesa do Senado, que é privativo da competência regimental dos Senadores, possa ser modificado senão no Regimento Interno do Senado e nunca no Regimento Comum, ainda que para o efeito de atuação sobre Câmara e Senado em sessões conjuntas. A integração da Mesa do Senado, sem qualquer reserva, restrição ou condicionamento, como órgão dirigente das duas Casas conjuntamente reunidas, aí está como um conceito de natureza constitucional que, surgindo como um ato de competência do Senado, não pode ficar subordinado a modificações expressas no Regimento Comum, a não ser na justa medida em que signifiquem adaptações a modificações previamente feitas no Regimento Interno do próprio Senado. Nenhuma situação pode ser validamente, regulada no Regimento Interno de uma Câmara sem que dela seja, necessariamente, atributiva.

É possível, aliás, que, por subentender a profundidade de tal objeção intransponível, o Projeto de Resolução n.º 1 tenha tentado obviá-la, definindo no artigo 3.º, com a competência da Mesa do Senado para dirigir os trabalhos, também a competência do seu Regimento para dispor sobre o procedimento necessário "no caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e no caso de impedimento na falta deste, bem

como no de substituição dos membros da Mesa”.

35. É clara, no particular, a inadequação da referência — (nesse parágrafo único do artigo 3.º do projeto) — a “Vice-Presidência da República”, quando, na melhor hipótese, ela deveria ser feita a sua qualificação de “Presidente do Congresso Nacional”. Em verdade, sobre impedimento ou falta de “Vice-Presidente da República”, na sua qualidade de Vice-Presidente — que é a definida no art. 79 da Constituição —, não cabe ao Regimento Comum ou ao do Senado dispor, porque ela é matéria prevista e fixada, para os únicos efeitos possíveis, no art. 80 da Constituição. É intuitivo será que, mesmo para que, na sua qualificação de Presidente do Congresso Nacional, venha a integrar a Mesa do Senado, presidindo-a, e tenha a sua substituição regulada ao Regimento do Senado, como preconiza aquele dispositivo do projeto, admitindo-se (o que só fazemos ad argumentum tantum) que isso pudesse ser feito fora do texto expresso da Constituição — mister seria, ainda assim, que tal integração resultasse de prévia disposição da lei interna da Câmara Alta. Não é para se admitir o entendimento de que seja da competência do Regimento Comum fixar o que é Mesa do Senado, sua composição, seu funcionamento, seus casos de substituição, seja para que efeito for, porque tal atribuição, inerente ao próprio órgão nela diretamente interessado, é sua, privativa, exclusiva, indelegável e, constitucionalmente, lhe é atribuída pelo artigo 32 da Carta Magna em vigor.

### 36. RESUMINDO e CONCLUINDO:

- 1.º) O anteprojeto de Constituição reservava ao Vice-Presidente da República, num dos seus artigos (art. 77, § 2.º), as funções de Presidente do Senado Federal;
- 2.º) o mesmo anteprojeto, em vários outros dispositivos (§§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do art. 61, e § 2.º do artigo 153), conferia à mesma pessoa física do Vice-Presidente da República, por sua qualidade de Presidente do Senado Federal, uma série de atribuições que integravam o quadro de sua competência no Poder Legislativo;
- 3.º) no mesmo anteprojeto, uma vez que se reservavam ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado, nenhuma dúvida mais do que razoável poderia haver, especialmente em face do entendimento já fixado no regime da Consti-

tuição de 1946, de que, na qualidade de Presidente do Senado, ele, a mesma pessoa física, iria presidir a Mesa do Senado, sob cuja direção deveriam ser realizadas as sessões conjuntas da Câmara e do Senado previstas no § 2.º do art. 30 daquele anteprojeto;

- 4.º) à última hora, por interferência prestigiosa e sensata, que estaria refletindo o propósito de conciliação entre interesses conflitantes, resolveu-se substituir o status já reservado ao Vice-Presidente da República no âmbito do Poder Legislativo e conferir-lhe a função até então, constitucionalmente inexistente — de Presidente do Congresso Nacional;
- 5.º) admite-se, sem esforço, que a intenção dos elaboradores do anteprojeto seria, assim, a de reservar ao Vice-Presidente da República, com a nova qualificação constitucional de Presidente do Congresso Nacional, a prática de todos os atos que dissessem respeito à competência da direção das sessões conjuntas das duas Casas que compõem o Poder Legislativo, ficando com o Presidente do Senado somente o que se relacionasse com a direção exclusiva da Câmara Alta, assim como ao Presidente da Câmara dos Deputados cabem, apenas, as atividades compreendidas no âmbito desta Casa;
- 6.º) saindo da intenção para o plano da objetivação, a indiscutível verdade, no entanto, é que os elaboradores do anteprojeto se limitaram (por omissão, inadvertência, falta de tempo, excessiva confiança na força de seus propósitos subjetivos, ou seja lá pelo que tenha sido) a alterar aquele § 2.º do art. 77, nele substituindo a qualificação dada ao Vice-Presidente da República de Presidente do Senado Federal pela de Presidente do Congresso Nacional, e mantendo todos, absolutamente todos os demais dispositivos (§ 2.º do art. 30, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do art. 61 e § 2.º do art. 153), sem a mais mínima das modificações ou adaptações;
- 7.º) com isso, porém, a competência que estava reservada a uma só pessoa física, a do Vice-Presidente da República na sua qualificação simul-

tânea de Presidente do Senado Federal, passou a ser atribuída, de um lado, a ele próprio, como titular da nova função constitucional de Presidente do Congresso Nacional, função só agora de existência constitucionalmente fixada, e, de outro lado, a uma segunda pessoa física que passou a existir na personalidade separada, distinta, do Presidente do Senado Federal;

- 8.º) e, destarte, sem que, ao apreciá-lo, os senadores e deputados lhes tivessem imprimido qualquer característica capaz de corrigir as suas desconformidades com a intenção dos elaboradores do anteprojeto, surgiram, para a vigência constitucional, os textos atuais dos arts. 31 (§ 2.º), 62 (§§ 1.º, 3.º, 4.º, 5.º), 79 (§ 2.º) e 153 (§ 2.º) da Constituição de 24 de janeiro;
- 9.º) diante do fato consumado, nenhuma dúvida pode, já agora, ser suscitada em relação àqueles dispositivos que permaneceram com a referência explícita ao Presidente do Senado, ainda que, a rigor, dispondo sobre matéria que não se enquadra no âmbito privativo da Câmara Alta;
- 10) a questão, portanto, passou a se limitar ao objetivo de "declarar" (mais apropriado seria dizer: "recuperar"), pela via interpretativa, a competência do Vice-Presidente da República de presidir, recorrendo à invocação de sua qualidade de Presidente do Congresso Nacional, a Mesa do Senado, incumbida, pelo § 2.º do art. 31 da Constituição, da direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado previstas naquele preceito;
- 11) sucede, porém, que, não tendo explicitado a sua intenção na letra da Lei Maior, os elaboradores do anteprojeto, por maior aprêço que inspirem, terão que vê-la, nesta fase de sua aplicação, sujeita, exclusivamente, aos processos normais da interpretação — que é uma atividade científica e não político-partidária —, e que, sem violência cultural, somente poderá ser usada com base nos ensinamentos da Hermenêutica;
- 12) acontece, ainda, que na linha de tais pressupostos, sendo a função de Presidente do Congresso Nacional um status constitucional somente surgido com esta Carta Magna, que, na lin-

guagem do Senador Eurico Rezende, "ainda vive nos cueros", e, além disso, tratando-se de função a ser exercida no Legislativo por um titular do Executivo — a competência a ela vinculada, de acordo com o parágrafo único do art. 6.º da Constituição, deve ser entendida restritamente, porque resulta de declarada exceção constitucional;

- 13) não há como, em bom direito e na linha da interpretação jurídica, imaginar que o status, que lhe é, genericamente, conferido, de Presidente do Congresso Nacional, seja razão suficiente para condicionar, sem a indispensável referência expressa no próprio texto, o exercício de uma atribuição constitucional, inequivocamente, outorgada ao Senado Federal, pela intermediação de sua Mesa;
- 14) não se pode chegar ao resultado de integrar o Vice-Presidente da República na Mesa do Senado, ainda que na sua qualidade de Presidente do Congresso Nacional, pela via de um dispositivo de caráter regimental, porque isso equivaleria a tentar uma fórmula injurídica de "interpretação autêntica", em virtude da inadequação instrumental do Regimento, norma legal de hierarquia inferior, que não tem poder para construir uma competência que é de natureza constitucional;
- 15) ainda que, por absurdo, se admitisse resolver tão relevante e fundamental questão de competência pela via regimental, o caminho do Regimento Comum estaria vedado sem que houvesse surgido prévia deliberação no âmbito do Regimento Interno do Senado, visto como a matéria é da competência privativa do Senado, que, só ele, pode definir o que entende por sua "Mesa Diretora", mesmo porque a competência de dirigir as "sessões conjuntas" a ele está confiada, através do disposto no § 2.º do art. 31 da Constituição, para que a exerça por intermédio de sua Mesa.
37. Não temos, portanto, dúvida em concluir que o Presidente da Mesa do Senado, o eminente Senador Auro Soares Moura Andrade, no exercício de suas funções de integrante e presidente do órgão de direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado, fez legal e justa invocação de suas atribuições, ao negar tramitação ao Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, o qual, pelo menos no que diz respeito ao seu ponto fundamental,

não se concilia com os textos constitucionais em vigor, fartamente referidos no curso deste debate.

38. Ainda que a inconstitucionalidade da proposição em exame, no seu artigo básico, não resultasse manifesta, como evidentemente resulta, só as *dúvidas mais do que razoáveis* que ela tem provocado deveriam inspirar os seus autores a procurar a *via jurídica inatacável da emenda constitucional*, para a efetivação dos objetivos em que tanto insistem. A opção pela *via certa*, além de evitar uma violência desnecessária sobre os compromissos culturais dos que dão à ordem jurídica um tratamento preferencial, importaria, também, em permitir uma sistematização mais adequada dos propósitos colimados pelos autores do Projeto ora impugnado. Pelo menos, ela, e só ela, seria capaz de cortar cerce, pela raiz, as outras crises que ainda resultarão deste conflito, o qual, inevitavelmente, ressurgirá — desde que não se o elimine pelo meio próprio — hoje, amanhã e depois, na base de pretextos e emulações, que podem, até, não ser construtivos, mas resultam da natureza humana, no acervo de virtude e defeitos que integram as personalidades, compondo o mosaico de elementos subjetivos e objetivos aos quais o legislador, e especialmente o legislador político, não pode fechar os olhos.

39. Não há pior erro em política do que aquele oriundo do estado de espírito dos que vivem imaginando uma realidade própria, um céuzinho particular, um mundo como é sonhado, no culto daquilo que os americanos costumam chamar de "wishful thinkings" e que, literalmente, poderíamos traduzir como "pensamentos desejosos"...

Mesmo que, pela força compressora do número, o entendimento de que a competência do Vice-Presidente da República para presidir a Mesa do Senado na direção das sessões conjuntas das duas Casas do Congresso acabe sendo fixado em termos regimentais, convém — *data venia* — não esquecer de que o erro jurídico de tal procedimento, abrindo margem à convocação do Poder Judiciário para dirimir a controvérsia, será transformado em grave erro político, cuja mensuração só o futuro há de concluir, mas cuja evidência, nos seus revêrberos inculcáveis, apenas os que fecharem os olhos é que deixarão de enxergar.

A História, disso estamos convencidos, estranhará que a maioria absoluta dos Deputados e Senadores que tomaram a iniciativa do Projeto de Resolução n.º 1, constituindo *quorum* mais do que suficiente para modificar a Constituição inteirinha (salvo a República e a Federação), em condições muito mais

apropriadas e em tempo muito menor, tenha preferido, para a solução de uma emergência, um longo atalho que acabará por não levar a qualquer saída, em vez da grande via normal que estava ao seu alcance.

Infelizmente, pesa-nos dizê-lo, não temos dúvida de que, ao fim desta jornada, pelo caminho assim preferido, muitos serão os que hão de querer celebrar a vitória de mais uma decisão político-partidária, bem como a demonstração de força e disciplina dos que contribuirão para torná-la possível, mas bem poucos hão de ser os que, nela, tenham a oportunidade de encontrar aqueles elogiáveis propósitos de conciliar os fins políticos, por mais pragmáticos que sejam, com os imperativos da ordem jurídica, sem cuja prevalência a Democracia, que é o sonho de nós todos, dificilmente, perderá as características de um pesadelo que tanto será capaz de afligir a Nação.

40. Opinamos, assim, por que se negue provimento ao recurso interposto pelo nobre Deputado Ernani Sátiro contra o despacho do Sr. Presidente da Mesa do Senado, em relação ao Projeto de Resolução n.º 1, especialmente de referência ao disposto nos seus arts. 2.º e 3.º, parágrafo único, que dou por manifestamente inconstitucionais.

É o nosso voto.

Sala das Comissões, 10 de maio de 1967.  
— Antônio Balbino.

#### DECLARAÇÃO DE VOTO DO SENADOR JOSAPHAT MARINHO

Aprovo o voto do Senador Antônio Balbino, concordante, nos seus amplos fundamentos, com a tese que sustentei em discurso no Plenário do Senado.

No momento, pretendo apenas acentuar a impropriedade da invocação do voto do MDB na Comissão Constitucional, como subsídio favorável à outorga absoluta da presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presidente da República.

Inseguro das alegações em que assentou de princípio seu parecer, o nobre Senador Petrônio Portella arrimou-se, afinal, no equívoco em que já se havia confundido o ilustre Deputado Pedroso Horta. Ambos procuraram socorro no pensamento divergente. Em que pese a seus méritos, esqueceram-se da advertência do Padre Vieira no Sermão da Sexagésima: quem levanta muita, caça, e não segue nenhuma, não é muito que se recolha com as mãos vazias.

Não lhes serve de amparo o voto do MDB, que tive a honra de elaborar em nome dos companheiros integrantes daquela Comissão.

Criticando o Projeto de Constituição, con-signa o voto, literalmente: "Como se tudo isso não bastasse, ainda se restabelece a prática imprópria de conferir ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional" (art. 77, § 2.º). A remissão, expressa e exclusiva, ao art. 77, § 2.º, do projeto — não repetida nas citações dos dois pronunciamentos mencionados —, indica, de logo, que o objetivo do voto foi impugnar a concessão ao Vice-Presidente da República do privilégio de presidir qualquer sessão do Congresso Nacional. Tanto que o voto acrescenta: "se se quer atribuir tarefas ao Vice-Presidente, o que é louvável, cumpre fazê-lo participar da administração, dos deveres do Executivo, em harmonia com a natureza do cargo". E, depois de estranhar o sistema de "alargar a área de domínio do Executivo", conclui o voto: "A independência e harmonia dos poderes, a que alude o art. 6.º do projeto, é, assim, uma formalidade, ou uma cortesia irônica aos outros órgãos constitucionais."

Impugnando, em princípio, a outorga descabida, não tinha o voto que fixar os limites da concessão. Nem cabia à oposição — embora já acordada — despertar emendas à regra salvadora do art. 30 do projeto, sobre que dormiram tranquilamente os preclaros representantes governamentais. Se o cochilo do Executivo converteu-se em sono prolongado entre seus aliados no Legislativo, nem por isso a oposição há de ser participante dessa festa de omissão e repouso.

Demais, é regra de lógica que do raciocínio contrário a uma proposição não podem ser extraídas razões para ampliá-la. Logo, se o MDB combateu o restabelecimento da prática imprópria de conferir ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional, daí não se há de inferir, sem violência à lógica, que seu voto justifica o alargamento do que condenou e repeliu.

Mas, ainda que a representação do MDB, cansada do trabalho tumultuário, houvesse aderido ao sono oficial, a norma do art. 31 da Constituição, em que se transformou o art. 30 do projeto, não admitiria, como não admite, interpretação estremunhada. Imperativamente, e em perfeita harmonia com o regime de poderes independentes, essa norma estabelece que nos casos especificados e previstos na Constituição as duas Casas do Congresso se reúnem sob a direção da Mesa do Senado. Só mediante deslocamento ou superposição de imagens, que ainda não é forma de interpretar textos legais, seria possível substituir o Presidente do Senado pelo Vice-Presidente da República, nas hipóteses a que se refere, explicitamente, o art. 31 da Constituição.

Não permite essa transposição o art. 79, § 1.º, que apenas confere poder genérico ao Vice-Presidente da República. Como observa Durand, é legítimo interpretar largamente um texto, mas, qualquer que seja o poder de iniciativa do intérprete nesse sentido, não poderá ir até lhe permitir contradizer uma disposição expressa. "Il est légitime d'interpréter largement un texte, mais quelle que soit la puissance d'initiative de l'interprète à cet égard, elle se saurait aller jusqu'à lui permettre de contredire une disposition expresse" (Ch. Durand: Les États Fédéraux — Recueil Sirey, Paris, 1930, pág. 106).

É evidente, assim, a impertinência invocação do voto do MDB, na tentativa de justificar, tardiamente, uma decisão política que ofende a Constituição, cujo texto foi defendido, na fase de sua elaboração, pela ilustre maioria parlamentar.

Em outros sítios, portanto, e não na área do MDB, lavra a contradição.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 1967.  
— Josaphat Marinho.

#### PARECER

N.º 5, DE 1967 (C.N.)

Da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, sobre o recurso ao Plenário do despacho do Sr. Presidente do Senado Federal que mandou arquivar o Projeto de Resolução n.º 1/67, do Congresso Nacional.

#### I — RELATÓRIO

O Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, subscrito por 214 (duzentos e quatorze) Srs. Deputados e 35 (trinta e cinco) Srs. Senadores, objetiva reformar o Regimento Comum, para adaptar a Resolução n.º 1, de 1951, do Congresso Nacional (modificada pela Resolução n.º 1, de 1964), à nova Constituição Federal, promulgada em 24 de janeiro de 1967.

A proposição dispõe, especificamente, sobre:

- a) a presidência e a direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal — arts. 1.º, 2.º e 3.º;
- b) a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito pelo Congresso Nacional — art. 4.º;
- c) a tramitação de emendas constitucionais — art. 5.º;
- d) a tramitação de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República — art. 6.º;

- e) a elaboração de leis delegadas — arts. 7.º e 8.º;
- f) apreciação de decretos-leis — artigo 9.º;
- g) a votação do projeto de lei orçamentária — art. 10;
- h) a revogação de dispositivo relativo à eleição do Presidente da República (art. 23 do Regimento Comum) — art. 11.

O Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, está acompanhado de justificação na qual se positiva

“ser imprescindível que as normas regimentais venham adaptar-se aos preceitos constitucionais que modificaram dispositivos anteriormente vigentes”,

indicando, em seguida, precedentes relativos ao Regimento Comum, ao Regimento do Senado (Resolução número 2, de 1959, e Resolução n.º 3, de 1963) e ao Regimento da Câmara dos Deputados (Resolução n.º 50, de 1964).

B) Encaminhado, na forma regimental (arts. 1.º, II, 16, 17 e 51 do Regimento Comum), à Presidência do Senado Federal, o projeto teve a sua tramitação interceptada por despacho de 12 de abril de 1967, que determina o seu arquivamento, ressalvado a seus autores o direito de recurso ao Plenário.

Essa determinação se funda, segundo o entendimento do Sr. Presidente do Senado, em vício de inconstitucionalidade, porquanto, a seu ver, nos termos do art. 31, § 2.º, da Constituição do Brasil, a presidência das sessões do Congresso Nacional cabe ao Presidente do Senado Federal e não como determina o Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, ao Vice-Presidente da República. Julga S. Ex.ª, por outro lado, que o arquivamento da proposição lhe é imposto por dever de ofício, em face dos termos do art. 47, do Regimento do Senado, que, em suas alíneas a, b, c e g, estabelece:

“Art. 47 — Ao Presidente compete:

- a) velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores;
- b) determinar o destino do expediente lido de ofício ou em cumprimento de resolução e distribuir as matérias às Comissões;
- c) fazer observar, na sessão, a Constituição, as leis e este Regimento;

g) impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição Federal ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição e Justiça”;

A decisão do Sr. Presidente do Senado, finalmente, conclui que

“o projeto não está justificado nos demais pontos. Na única das questões que procurou justificar-se, fê-lo injustificadamente.”

C) Tão logo foi concluída a leitura do despacho que determinou o arquivamento do Projeto de Resolução número 1, de 1967, o Sr. Deputado Ernani Sátiro, seu primeiro signatário, interpôs recurso para o Plenário do Congresso Nacional, requerendo, nos termos do art. 47, item g, do Regimento do Senado, que é supletivo do Regimento Comum, a audiência das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Deferido o recurso, nos termos interpostos, por via de consequência veio a matéria a esta Comissão para receber parecer e, após a audiência da Comissão de Justiça do Senado, que opinará concomitantemente com este órgão, será o projeto, com o despacho recorrido e pareceres, incluído na Ordem do Dia do Congresso Nacional.

É o relatório.

## II — PARECER

O exame da constitucionalidade e juridicidade da proposição ora em estudo há de ser, obviamente, precedido da seguinte indagação preliminar:

Tem o Sr. Presidente do Senado, em decorrência dos princípios regimentais vigentes, o poder de determinar o arquivamento de projeto de resolução, que, subscrito por 214 Senhores Deputados e 35 Srs. Senadores, vise à reforma do Regimento Comum?

Entendemos, *data venia*, que não. É o que tentaremos fundamentar.

A) A modificação do Regimento Comum, saliente-se, exige, desde logo, iniciativa *qualificada*. É o que está previsto expressamente no art. 51 do Regimento Comum:

“Art. 51 — O presente Regimento só poderá ser modificado pelo Congresso, em sessão conjunta de suas duas Câmaras e mediante proposta:

- a) das maiorias da Comissão Diretora do Senado e da Mesa da Câmara dos Deputados;

b) de cem subscritores, sendo, no mínimo, vinte senadores e oitenta deputados."

Note-se: somente a Comissão Diretora do Senado e a Mesa da Câmara dos Deputados pelas respectivas maiorias, ou somente, no mínimo, vinte senadores mais oitenta deputados, têm legitimidade para deflagrar a ação modificadora dos dispositivos regimentais que regulam o trabalho conjunto das duas Casas do Congresso Nacional.

É de se indagar, agora:

Qual a razão do legislador ao fixar tão relevante qualificação para a iniciativa da reforma?

A resposta, parece-nos, está em que a exigência dessa qualificação constitui o único requisito para que se inicie o processo de alteração dos dispositivos regimentais.

Veja-se:

- 1.º) quando as maiorias da Comissão Diretora do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados formulam a proposta, não se faz sequer necessário que sobre a mesma seja emitido qualquer parecer. O Presidente fará publicar a proposta e convocará sessão conjunta para deliberar, em oito dias;
- 2.º) quando a proposta é subscrita por vinte ou mais senadores e também por oitenta ou mais deputados, será recebida pelo Presidente do Senado, que a encaminhará à Comissão Diretora do Senado e à Mesa da Câmara dos Deputados, para emitirem parecer, em quinze dias (art. 51, letra b, § 1.º, do Regimento Comum).

E mais: com ou sem os pareceres — se desnecessários ou não proferidos no prazo legal —, o Presidente fará publicar a proposta e convocará sessão conjunta para deliberar dentro de oito dias (art. 51, § 2.º, do Regimento Comum). Nesta última hipótese, a iniciativa qualificada para a reforma do Regimento Comum há de ser equiparada à de outras proposições que, exigindo quorum especial para a sua apresentação, têm livre trânsito no Congresso Nacional. É o caso, por exemplo, do quorum que o art. 39 da Constituição exige para a criação de Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo; ou também o caso do quorum estabelecido no § 1.º do art. 31 da Constituição, para a convocação extraordinária do Congresso; é ainda o caso do quorum fixado no art. 50, § 3.º, da Constituição, para a proposta de emenda constitu-

cional, desde que não se trate de tentativa de abolição da Federação ou da República.

Em todos esses casos é inadmissível que o Presidente do Senado ou o Presidente da Câmara dos Deputados, recebendo o requerimento subscrito por tantos congressistas quanto baste para a integralização do quorum legal, deixe de praticar os atos subsequentes indispensáveis à sua tramitação e que deles próprios se desenvolvem, como decorrência de sua eficácia.

B) Pela mesma forma, no caso de modificação do Regimento Comum, por proposta de cem subscritores, sendo no mínimo vinte senadores e oitenta deputados. O dispositivo do § 1.º, do art. 51, do Regimento Comum, é peremptório.

Repitamo-lo:

"§ 1.º — No caso da alínea b (é a hipótese ora em exame), RECEBIDA A PROPOSTA PELO PRESIDENTE DO SENADO, ESTE A ENCAMINHARÁ À COMISSÃO DIRETORA DO SENADO E À MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS para emitirem parecer dentro de quinze dias."

Peremptório, como dissemos, é o dispositivo regimental:

"recebida a proposta pelo Presidente do Senado, este a encaminhará..."

Dúvida alguma existe. Nem omissão ou incerteza.

O eminente Presidente do Senado Federal estava, data venia, no caso em debate, diante de um imperativo, o qual lhe cumpria obedecer em consequência dos deveres de sua alta investidura.

Fica, assim, claro que não se deve cogitar de qualquer norma do Regimento do Senado ou da Câmara dos Deputados como norma supletiva do Regimento Comum. No caso não há omissão a ser suprida; não há dúvida a ser desfeita; não há incerteza a ser reparada. O Senhor Presidente do Senado Federal não poderia, sob a infundada invocação do art. 47 do Regimento Interno do Senado, descumprir o que lhe determina o § 1.º do art. 51 do Regimento Comum. Competia-lhe, ao contrário, fazer tramitar o Projeto de Resolução n.º 1, de 1967. Não tinha, pois, poderes para determinar o arquivamento.

C) Muito menos poderia arquivar o projeto sob a alegação de que não se acha o mesmo integralmente justificado, isto é, que não houve justificação para as hipóteses previstas na proposição, a não ser no que res-



peita aos três primeiros artigos, referentes à regulamentação do exercício da Presidência do Congresso Nacional.

Justificado está o projeto, pois as razões apresentadas abrangem o seu todo, muito embora se detenha no exame minucioso de alguns dos seus dispositivos. A justificação vem até documentada com o precedente de reformas de diferentes regimentos, em épocas diversas.

Além do mais, o Regimento Comum não exige que as propostas de sua reforma sejam formuladas com justificação. Tem sido essa, aliás, a orientação seguida, e que — vale salientar — já foi adotada pelo atual Presidente do Senado Federal, o digno e ilustre Senador Auro Soares Moura Andrade. No Diário do Congresso Nacional, de 15 de maio de 1964 (fólias 172 e 173), consta o Projeto de Resolução n.º 1/64, que teve por objeto a adaptação do Regimento Comum às disposições do Ato Institucional de 9 de abril daquele ano. Pois bem: esse projeto não estava justificado. Subscrito estava, porém, por mais de cem congressistas — mais de oitenta deputados e mais de vinte senadores. E foi devidamente recebido e despachado pelo Presidente do Senado Federal, que não opôs, então, qualquer obstáculo à sua tramitação, pelo que o mesmo se converteu, finalmente, na Resolução n.º 1, de 20 de maio de 1964.

D) Seja-nos permitido, para concluir esse aspecto do problema, lembrar que, a rigor, não cabia ao eminente Senador Auro Soares Moura Andrade decidir, ele mesmo, sobre o destino do Projeto de Resolução número 1/67. Mas, longe de nós a idéia de arguir a suspeição de S. Ex.ª E ele, sem dúvida alguma, uma das expressivas figuras da vida pública nacional. Estamos absolutamente convictos de que S. Ex.ª assim agiu de plena consciência, no exercício do que entende ser seu direito-dever, protegendo as faculdades e os poderes do alto cargo de sua investidura. Mas, por outro lado, a consciência das nossas próprias responsabilidades para com esta Comissão e para com o Congresso Nacional nos impõe a obrigação de salientar que a proposição diz respeito a limitação de poderes e faculdades que vinham sendo exercidas por S. Ex.ª no regime do nosso anterior Direito Constitucional. E, assim, não há como deixar de se lembrar — e agora com inteiro cabimento — preceitos supletivos do Regimento Comum, quais sejam os do art. 304 do Regimento do Senado (“Nenhum Senador presente poderá escusar-se de votar, salvo em assunto em que tenha interesse individual.”), o do art. 66 do Regimento da Câmara dos Deputados (“Nenhum Deputado poderá presidir reunião de Comissão

quando se debater matéria da qual seja autor ou Relator.”), e o do art. 165, também do Regimento da Câmara (“Tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, o Deputado está inibido de votar, fazendo comunicação à Mesa, mas poderá assistir à votação. Para efeito de quorum, seu voto será considerado em branco.”).

Em face do exposto, a indagação preliminar a que nos propusemos há de ser respondida negativamente — o Senhor Presidente do Senado não tinha o poder de frustrar a tramitação do projeto, determinando o seu arquivamento. Esta decisão, a nosso ver, deve ser reformada pelo Plenário do Congresso Nacional.

Há, entretanto, que opinar sobre a inconstitucionalidade do Projeto de Resolução número 1, de 1967, com que o fulmina o despacho do nobre Senador Presidente do Senado Federal, ora em exame.

É o que passaremos a fazer.

E) Entende o Sr. Presidente do Senado que a proposição constante do projeto em exame é contrária à Constituição do Brasil, de 1967. Vejam-se os dispositivos constitucionais que tratam da matéria: o do § 2.º do art. 31 e o do § 2.º do art. 79:

“Art. 31 — .....

§ 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto;
- V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.”

“Art. 79 — .....

§ 2.º — O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.”

No confronto dessas normas constitucionais, especialmente, está o fundamento do despacho recorrido; e também à sua base se vem desenvolvendo larga controvérsia, de dimensões nacionais, sobre o problema de se determinar a quem cabe, pela Constituição do Brasil, a Presidência do Congresso Nacional.

O assunto merece cuidadoso exame e estudo, que devem ser iniciados, em nosso entender, pela indagação histórica em que se lhe busquem as inspirações e o sentido.

B) O constituinte republicano de 1891, tomando para modelo da Constituição que elaborava a Constituição dos Estados Unidos, criou o cargo de Vice-Presidente da República e ao seu titular atribuiu a função de Presidente do Senado.

Apenas em dois de seus dispositivos, a primeira Constituição Federal faz referência a reuniões do Congresso, da Câmara e do Senado, conjuntamente: no art. 17, quando diz que o Congresso se reunirá, na Capital Federal, independentemente de convocação, e no art. 44, quando diz que o Presidente da República, ao empossar-se no cargo, pronunciará perante o Congresso, se éste estiver reunido, a afirmação de compromisso.

A Constituição de 1934 não manteve o cargo de Vice-Presidente da República. Foi a primeira das Constituições brasileiras a tratar explicitamente de sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispondo que para determinados fins se reuniam os dois ramos do Poder Legislativo, sob a direção da Mesa do Senado.

Convocada uma Constituinte, em 1945, os deputados e senadores eleitos em 2 de dezembro daquele ano, logo que se reuniram, elegeram comissão especial incumbida de elaborar um projeto de nova Constituição. O projeto elaborado e posteriormente aprovado em globo teve como modelo a Constituição de 1934, que fôra revogada pelo golpe ditatorial de 10 de novembro de 1937. Vários dispositivos do diploma constitucional de 1934 foram quase integralmente transcritos no projeto da nova Constituição, assim como se mantiveram as linhas gerais da organização federal. Verifica-se que, enquanto continuava suprimido o cargo de Vice-Presidente da República, era conservado o dispositivo que teve redação definitiva no art. 41:

"A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-á em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto."

Na fase de apresentação de emendas, o saudoso Deputado Flôres da Cunha propôs o restabelecimento do cargo de Vice-Presidente da República, o que afinal foi apro-

vado. (Veja-se a "Constituição Brasileira de 1946", II, páginas 31 e outras, de José Duarte.)

Passou, portanto, a figurar na mesma Constituição que contém o art. 41 acima transcrito o disposto no art. 61:

"O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade."

Em 1962 a Emenda n.º 4, que instituiu o sistema parlamentar de governo, em seu art. 23, extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República.

Revogada a Emenda n.º 4, foi restabelecido o sistema presidencial de governo, mas expressamente se retirou do Vice-Presidente da República a função de Presidente do Senado.

Vitorioso o movimento de 31 de março de 1964, profundas modificações foram introduzidas em nosso Direito Constitucional legislado. Para consolidação e sistematização das disposições constantes de emendas constitucionais esparsas, cogitou-se da elaboração de um anteprojeto de Constituição, no qual deveriam também ser inscritas normas que atualizassem nossas instituições políticas.

Da magna tarefa foi incumbida uma comissão de juristas, entre cujos ilustres membros se destaca o mestre Levi Carneiro, que, sobre o denominado "caso da Vice-Presidência", escreveu importante e oportuno artigo publicado no "Jornal do Comércio", em sua edição de 31 de março do corrente ano. E desse artigo que extraímos o seguinte e esclarecedor trecho:

"Realmente, a Comissão de Juristas considerara, inicialmente, que, estando a esse tempo o Vice-Presidente sem nenhuma função permanente, era acertado suprimir esse alto cargo, aparatoso e inútil. Assim votamos. No decorrer de nossos trabalhos, porém, procedeu-se à eleição do Vice-Presidente, que recaiu no Sr. Pedro Aleixo — certamente um de nossos mais respeitados homens públicos. Diante desse fato, reconheceu a Comissão que não poderia persistir no propósito de eliminar a Vice-Presidência. Mantendo-a, pois, reconheceu que lhe devia atribuir funções relevantes.

Foi, então — creio que por proposta minha —, resolvido investir o Vice-Presidente da República na presidência do Congresso e do Senado. Nesse sentido dispôs o art. 100 do anteprojeto: "O Vice-Presidente exercerá as funções de presidente do Senado e do Congresso."

Ao mesmo tempo, o art. 99 do anteprojeto reproduzia o artigo 44 da Constituição de 1946, e veio a ser o artigo 31, § 2.º, da Constituição atual, acima transcrito: as reuniões conjuntas da Câmara e do Senado se fariam sob a direção da Mesa deste...

No anteprojeto êsses dois artigos — o 99 e o 100 — conciliavam, porque o Vice-Presidente da República era Presidente do Senado e do Congresso, sendo, portanto, membro da Mesa do Senado, com esta "dirigia" as sessões do Congresso."

Para prosseguir no histórico da elaboração dos dispositivos ora sujeitos a controvérsia, recorremos ao discurso do Senador Antônio Carlos Konder Reis, pronunciado no Senado da República a 17 de março de 1967, publicado no *Diário do Congresso Nacional* a 18 do mesmo mês e ano, no qual se lê êste depoimento:

"Em seguida, o Ministro da Justiça, desempenhando-se de encargo que lhe cometera o Senhor Presidente da República, redigiu novo projeto para ser submetido aos demais componentes do governo e às lideranças da Aliança Renovadora Nacional. Êsse trabalho guardava, no particular, fidelidade absoluta com o que dispunha o chamado Projeto dos Juristas. Foi, exatamente, na fase das consultas às lideranças que se estabeleceu a fórmula constante do projeto enviado ao Congresso: presidência do Senado a um Senador eleito pelos seus pares; presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República.

Nestes termos foi publicado o projeto, na imprensa, a 7 de dezembro."

Na exposição de motivos com a qual o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Sr. Carlos Medeiros Silva, submeteu ao Senhor Presidente da República o texto do anteprojeto da Constituição vem escrito:

"O Vice-Presidente será eleito pela mesma forma do Presidente e além das funções de substituição e sucessão do Presidente terá a presidência do Congresso Nacional" (art. 77, § 2.º).

O Sr. Senador Josaphat Marinho produziu, em nome do Movimento Democrático Brasileiro, minucioso voto de aprecação do projeto oficial e em palavras inequívocas assim se exprime:

"Como se tudo isso não bastasse, ainda se restabelece a prática imprópria de conferir ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional (art. 77, § 2.º).

Neste particular, não veja V. Ex.<sup>a</sup>, Sr. Presidente (referindo-se ao Sr. Pedro Aleixo, que presidia a Comissão Mista de Reforma Constitucional), qualquer referência à sua condição de Vice-Presidente eleito da República." (Ed. Gráfica do Senado.)

No relatório global submetido à Comissão Mista Constitucional a 15 de dezembro, aprovado pelo Plenário do Congresso a 22 do mesmo mês, o Sr. Senador Antônio Carlos Konder Reis, Relator-Geral, assim tratou a matéria:

"A presidência do Congresso Nacional, conforme a nossa tradição política, é deferida ao Vice-Presidente da República, o qual, nessa função, terá apenas voto de qualidade (art. 77, § 2.º)."

De outra parte, o voto do Movimento Democrático Brasileiro sobre o Projeto de Constituição, subscrito por todos os membros daquele Partido na Comissão Mista de Reforma Constitucional, repetia as palavras do Sr. Senador Josaphat Marinho, reconhecendo que o projeto conferia ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional, censurando o que dizia ser o restabelecimento de prática imprópria, de outorga que

"se admitia no regime individualista e liberal, quando o Executivo e o Legislativo não eram titulares das imensas tarefas que hoje transformam o Estado num complexo de serviços crescentes".

Aprovado o Projeto de Constituição, em sessão conjunta das duas Casas do Congresso, pela maioria de seus membros, foi êle devolvido à Comissão, perante a qual, sobre a questão do exercício de funções por parte do Vice-Presidente da República, deputados e senadores apresentaram diversas emendas. Nessas diversas emendas, excetuada a da autoria do Deputado Ruy Santos, havia o declarado propósito de impedir-se que ficasse conferida ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional.

A emenda do Sr. Deputado Ruy Santos mandava suprimir o § 2.º do art. 77, o qual seria substituído pelo dispositivo em seguida justificado:

"Acrescente-se onde convier, na seção III — Do Senado da República, suprimindo-se o § 2.º do art. 77:

"Art. — O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade."

Restabelece-se o dispositivo da Carta de 46, supresso sem razão justa, a não ser na

vigência da Emenda Parlamentarista. Dar ao Vice-Presidente apenas a presidência do Congresso, como está no projeto, é dar-lhe apenas a direção física, vamos assim dizer, à hora das sessões, já que não tem como, nem por onde, organizar ou influir na programação da Ordem do Dia, sem secretaria própria.

Na justificação transcrita vem afirmado que o preceito do projeto dava ao Vice-Presidente da República a direção física das sessões do Congresso, pretendendo, além disso, o autor da emenda, com o restabelecimento do dispositivo da Constituição de 1946, que também tivesse o mesmo Vice-Presidente influência na organização e na programação da Ordem do Dia.

As demais emendas incidiam no § 2.º do art. 77 do projeto, para o fim de retirar do Vice-Presidente da República a função de presidir o Congresso Nacional, menos a do Sr. Nelson Carneiro, de n.º 130, item 30, que se contentava em retirar a faculdade de se conferirem ao Vice-Presidente outras funções em lei complementar.

Saliente-se que todos quantos se mostraram empenhados em que o Vice-Presidente da República não tivesse a atribuição de presidir o Congresso Nacional e, por isso, pretenderam modificar o que sobre a matéria vinha disposto no Projeto de Constituição dirigiram-se contra o § 2.º do art. 77, atual § 2.º do art. 79, certos de que somente alcançariam seu objetivo, se se suprimisse do diploma constitucional a competência impugnada.

Foi o que se verificou na iniciativa do Sr. Senador Lino de Mattos, apresentando a Emenda n.º 489, que mandava suprimir o § 2.º do art. 77, nestes termos justificada:

"1) As razões expostas no voto do Movimento Democrático Brasileiro, perante a Comissão Constitucional, fundamentam a supressão proposta.

2) As funções executivas e políticas atribuíveis ao Vice-Presidente da República podem variar com as circunstâncias e, por isso, assim como tendo em vista sua posição constitucional, não devem ser enumeradas. É o que a prática do cargo aconselha, no momento."

Também o Senhor Senador Cattete Pinheiro ofereceu emenda suprimindo o § 2.º do art. 77, com a seguinte justificativa:

"O Vice-Presidente é um estranho ao Congresso. Quando presidia o Senado, desde 1891, a exemplo da Constituição norte-americana, raramente exercia tal atribuição com interesse e assiduidade.

Normal é que seja o Presidente do próprio Senado. Haverá certos constrangimentos e contradições, ver em especial art. 30, § 4.º — Congresso julgando veto envolvendo ato presidencial; art. 61, § 3.º — quem convoca o Congresso, para julgamento de veto, é o Presidente do Senado; Emenda da Constituição: art. 50 — proposta do Presidente — reunião do Congresso presidida pelo Vice-Presidente; veja mais § 2.º do art. 53."

Sobre todas as emendas que visavam a suprimir a atribuição conferida ao Vice-Presidente da República de presidir o Congresso Nacional, proferiu o Sr. Deputado Accioly Filho, Sub-Relator do Capítulo do Poder Executivo, o parecer que passamos a transcrever:

"1. Visam as emendas à supressão do § 2.º do art. 77, que atribui ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso Nacional.

2. Era necessário dar ao Vice-Presidente o exercício de uma atribuição, condizente com a autoridade de seu cargo, com o sistema de Governo e que desse mais presença do seu titular na coordenação dos negócios da República.

3. No regime da Carta de 1891 (art. 32) e da Constituição de 1946 (art. 61, antes da Emenda n.º 4), ao Vice-Presidente cabia a presidência do Senado, onde só tinha voto de qualidade.

4. Com o restabelecimento do sistema presidencial de Governo, pela Emenda n.º 6, foi restaurado o cargo de Vice-Presidente, mas retrada dele a função de Presidente do Senado.

5. Não foi essa a melhor solução, pois o Vice-Presidente da República passou a ser um ausente nas decisões tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Sem tarefa a realizar, sem fixação de competência para a prática de quaisquer atos, atrelado à simples e incômoda posição de aguardar vaga, o Vice-Presidente teve diminuídos o prestígio e a autoridade do cargo.

6. Para manter o cargo na estrutura de nosso regime, era necessário dar-lhe função, e a solução encontrada pelo projeto parece ser a melhor.

A Presidência do Congresso Nacional, atribuída a quem tenha sido eleito diretamente pelo povo (se a eleição direta for instituída), ou pelo próprio Congresso, não fere a independência do órgão legislativo, nem desnatura o sistema de Governo.

7. A presidência do Congresso é função de importância no mecanismo do regime, e, sendo desvinculada da presidência do Senado, terá ela órgão auxiliar próprio."

8. Opino pela rejeição das emendas."

Com o parecer acima transcrito concordou o Relator-Geral, Senador Antônio Carlos, conforme se pode verificar no Parecer da Comissão Mista (n.º 1, de 1967), sendo assim rejeitadas pela Comissão Mista as emendas dos senhores Senadores Lino de Mattos e Cattete Pinheiro e não havendo qualquer delas merecido aprovação nas Casas do Congresso Nacional.

Terminada a votação das emendas ao Projeto de Constituição, a Comissão, conforme era de sua competência exclusiva, passou a tratar da redação final do projeto com as emendas aprovadas. Então ocorreu o que vem narrado no sobredito discurso do Senhor Senador Antônio Carlos Konder Reis:

"Quando da redação final do Projeto, que, diga-se de passagem, foi realizada em conjunto pela Comissão, num verdadeiro trabalho de seminário, propus aos meus ilustres pares que, através de alteração redacional, se acrescentasse, no § 2.º do art. 30 do Projeto, já então reenumerado para 311, conforme consta do texto definitivo, após as expressões "sob a direção da Mesa deste", o seguinte: "e sob a presidência do Vice-Presidente da República".

Não houve objeção alguma à minha proposta. Na Comissão estavam representantes da ARENA e do MDB. A manifestação unânime foi de que se tratava de simples emenda redacional, o que me permite concluir: A Comissão não duvidava que a norma do § 2.º do art. 79 não era antinômica com a do dispositivo que estou a examinar. Mais tarde, o Presidente da Comissão, Deputado Pedro Aleixo, antes de votada a redação final, externou o ponto de vista segundo o qual a explicitação era desnecessária e constituía uma demasia. A Comissão considerou a observação e desprezou a minha proposta."

Posteriormente, já em plena vigência da Constituição de 1967, por ocasião do discurso proferido pelo Senhor Deputado Pedrosa Horta na sessão do dia 30 de março, discurso que inaugurou, na Câmara, os debates sobre o caso de atribuição do Vice-Presidente da República para presidir o Congresso Nacional, o Sr. Deputado Adol-

pho Oliveira deu, em aparte, testemunho incontestável:

"Integrante da Comissão Mista que elaborou a nova Constituição, ou que procurou colaborar para a correção do texto inicial, e tendo lá a honrosa incumbência de representar o MDB, devo dizer que estou recebendo as palavras de V. Ex.ª como rigorosamente verdadeiras e coincidentes com o espírito que presidiu a votação da Carta Magna.

Quero dizer a V. Ex.ª que o episódio relativo à emenda de redação para que ficasse bem claro o exercício da presidência do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República só não foi completado com a aprovação daquela medida por uma sugestão do próprio presidente daquela Comissão, no caso o então Deputado Pedro Aleixo. Na reunião em que isso se decidiu, manda a verdade que se proclame, não estava presente o nobre Senador Josaphat Marinho; estavam lá, no entanto, todos os demais integrantes da representação do Movimento Democrático Brasileiro. E, mais, nobre Deputado Pedrosa Horta, não só na Comissão Mista como no Plenário do Congresso jamais passou pela cabeça de alguém que o Vice-Presidente da República não voltasse a ser o Presidente do Congresso." (Diário do Congresso Nacional.)

C) Devemos, nesta parte, prosseguir na indagação histórica, relativa ao problema, procurando reconstruir especialmente, como se procedeu então no que toca à elaboração do Regimento Interno, como instrumento integrador e regulamentador dos altos poderes da República, na conformidade com esse texto constitucional.

A) Dispunha o art. 41 da Constituição de 18 de setembro de 1946 que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, "sob a direção da Mesa deste", reuniam-se em sessão conjunta para os fins enumerados nos itens I a IV daquele artigo.

Dispunha o art. 61 da mesma Constituição que o Vice-Presidente da República exercia as funções de Presidente do Senado Federal.

Note-se que, atribuídas ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado Federal, ninguém alegou que, por ser membro do Poder Executivo, estava impedido de presidir as sessões de uma das Casas componentes do Poder Legislativo, ninguém considerou que, investido na função de um dos Poderes da União, não podia exercer a de outro; ninguém proclamou

que a presença do Vice-Presidente da República na presidência do Senado Federal era uma ofensa ao princípio constitucional da independência do Poder Legislativo.

Em 1946 já se tinha como verdade sabida que o Vice-Presidente da República, na qualidade de Vice-Presidente da República, não fazia parte do Senado Federal, não pertencia à Mesa do Senado Federal, tendo apenas a função, se esta lhe era outorgada pela Constituição vigente, de presidir as sessões daquela Casa do Congresso Nacional. Sobre esta matéria reportamo-nos também às famosas orações de Rui Barbosa, proferidas no Senado Federal por ocasião de reforma de seu Regimento em 1903, e que se lêem às págs. 170 e segs. e 266 e segs.) (Anais do Senado, III, de 1 de novembro a 29 de dezembro de 1903).

Promulgada a Constituição de 1946, cuidou logo o Senado Federal de elaborar seu Regimento Interno, e nele inseriu o seguinte dispositivo:

"A Mesa se compõe de um Presidente, que é o Vice-Presidente da República (Const., art. 61) e de quatro Secretários. Haverá ainda um Vice-Presidente e dois suplentes de Secretários." (Artigo 5.º) (Res. n.º 1/46, promulgada em 22 de outubro de 1946 pelo então Vice-Presidente da República, Nereu Ramos.)

Como está demonstrado, em vez de criar e cultivar suscetibilidades, o Senado de 1946 imediatamente cuidou de inscrever, no seu Regimento, o princípio constitucional, ficando bem nítida a sua conduta de submeter-se à norma da Lei Maior. Com isto, se põe em manifesto que não é a Constituição que há de ser interpretada para ajustar-se a regimentos e sim o Regimento que há de ser ajustado à Constituição. E quando em proposta de reforma regimental se procura fazer exequível a norma constitucional não se ofendem nem se lesam prerrogativas de titulares de cargos ou de instituições, mas, tão-somente, se cumpre e se acata o que pela Constituição não se pode deixar de cumprir e acatar.

Destarte, parece-nos que o que se tem em vista com a proposta de reforma regimental não é integrar o Vice-Presidente da República na Mesa do Senado, nem excluir o Presidente dêste da Mesa do Senado. Assim como em 1946, em exata obediência ao preceito constitucional que determinou exercesse o Vice-Presidente da República a presidência do Senado, o Regimento Interno dêste incluiu, entre os membros de sua Mesa, o Vice-Presidente da República, determina-se agora que as sessões conjuntas

da Câmara e do Senado tenham como seu presidente quem constitucionalmente deve presidil-as.

D) A êsse respeito, relativamente à vigente Constituição do Brasil, o Senhor Deputado Hamilton Prado, em discurso proferido na sessão de 6 de abril de 1967, depois de citar o texto do § 2.º do artigo 79, comenta:

"Verifica-se, em consequência, que o inciso do § 2.º é eminentemente impositivo, porquanto determina, de maneira categórica, que o Vice-Presidente da República deverá exercer as funções de Presidente do Congresso Nacional.

Contra essa disposição é que se levanta a interpretação extensiva, e a meu ver inadequada, do § 2.º do art. 31, que reza o seguinte: "A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa dêste, reunir-se-ão em sessão conjunta para..."

Acentua bem o ilustre Deputado Hamilton Prado que, quando o § 2.º do art. 31 se refere à Mesa do Senado, não quer referir-se ao Presidente do Senado. No Regimento Comum, promulgado em 1951, está bem esclarecido que a Mesa do Senado não é uma pessoa física, mas sim uma entidade, um órgão coletivo. Isto decorre da letra e do espírito de disposições como as do art. 3.º e seu parágrafo único, do art. 8.º, do art. 10, do art. 17 e do art. 18, emergindo de tôdas elas a entidade Mesa, distinta da pessoa do Presidente.

C) Cada uma das Casas do Congresso Nacional sempre teve, como atualmente tem, uma Mesa, que é eleita no exercício de uma atribuição constitucional, e que se compõe na conformidade do respectivo Regimento Interno. Em nenhuma das Constituições brasileiras foi prescrito que se organizasse uma Mesa autônoma, uma Mesa distinta, uma Mesa para o Congresso Nacional. Na falta de uma Mesa própria do Congresso Nacional, o legislador constituinte de 34, o de 46 e o de 67, para os casos indicados de sessão conjunta da Câmara e do Senado, escolheram entre as duas Mesas, a da Câmara e a do Senado, a dêste último para a direção dos trabalhos do Congresso, sem que se possa daí concluir que a escolha da Mesa do Senado implique necessariamente em atribuir a qualquer membro desta, Presidente ou não, competência para presidir aqueles trabalhos. Esses são os precedentes históricos. Vejamos, a seguir, os processos de interpretação do Direito Constitucional vigente.

Ficou claro que as emendas que visam a retirar do Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional não foram aprovadas. O que não se logrou então, quando da elaboração legislativa, não se pode fazer agora — como, *data venia*, pretende o despacho recorrido.

É evidente, por exemplo, que não se pode minimizar a distinção entre “presidir” e “dirigir”, sob a alegação de que essa é uma interpretação meramente gramatical ou filológica. Tanto isso é certo que é com o emprêgo desse processo que, no despacho, o Presidente do Senado defende o seu próprio ponto de vista. Assim, para arquivar a proposta de reforma regimental, o Senhor Presidente do Senado apegar-se a palavras tais como,

— “sob a direção da Mesa deste”;

— “a Mesa do Senado...”, tendo como órgão central o Presidente;

— “confia à Mesa do Senado Federal...”, presidida por seu Presidente;

— “todo o processo legislativo... será necessariamente dirigido pela Mesa do Senado”... “presidida por seu Presidente.”

Onde está escrito Mesa do Senado, o Senhor Presidente do Senado quer que se leia como escrito: “sob a direção da Mesa deste, presidida por seu Presidente.”

Como se vê, utiliza-se, aparentemente, de uma interpretação extensiva, o que importa reconhecer que na lei não está escrito o que se queria que ela dissesse — *minus dixit quam voluit* — mas de uma interpretação extensiva *sui generis*, porquanto não se estende o sentido da expressão contida nos vocábulos e sim se acrescenta aos vocábulos interpretados outros vocábulos. Não é, em rigor, sequer interpretação extensiva; trata-se de uma inovação, é uma interpretação aditiva.

D) A indagação histórica — que não se pode entender como o melhor ou o único método de interpretação — tem, sem dúvida, o seu relevante papel entre os processos de esclarecimento do direito positivo. No caso, vale relembrar, por exemplo, o entendimento que se veio a dar à letra d do art. 60 da Constituição de 1891.

Entre os constituintes republicanos havia muitos que desejavam estruturar a Federação com amplitude que, se não a levasse aos modelos de uma confederação, pelo menos permitiria que os Estados tivessem maior autonomia e pudessem, como ocorre nos Estados Unidos da América, legislar sobre direito substantivo. Por isso, apesar de vitorioso, afinal, o princípio de atribuir ao Congresso Nacional exclusiva competência para

legislar sobre o Direito Civil, Comercial e Criminal da República, inadvertidamente foi aprovado em redação final dispositivo que submetia à jurisdição de juizes ou tribunais federais o processo e julgamento de litígios de cidadãos de Estados diversos, diversificando as leis destes.

É, *mutatis mutandis*, o que se verifica na elaboração da Constituição de 1967, quando se mantém uma referência à direção de Mesa do Senado Federal para sessões conjuntas de Senadores e Deputados e, inequivocamente, se dispõe que o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional.

Reiterada e invariável jurisprudência, enquanto não se modificou o texto da letra d do art. 60 da Constituição de 91, o que somente ocorreu em 1926 (art. 60, letra d) — “os litígios entre um Estado e os habitantes de outro” —, proclamou que as palavras “diversificando as leis destes” deviam ser consideradas como não escritas.

Aplaudindo a solução, assim se exprime João Barbalho:

“Aqui a regra de hermenêutica, que não admite palavras inúteis na lei, cede ao elemento histórico, que revela “as circunstâncias específicas em que o legislador a concebeu, a razão e o fim que o determinaram a fazê-la.” (Barbalho — Const., comentário ao art. 60, letra d, pág. 253.)

Sobre o alcance da interpretação sofrida pela letra d do art. 60 da Constituição de 91, escreve Carlos Maximiliano:

“As palavras diversificando as leis destes consideram-se como se não existissem. Não se encontram nas fontes do estatuto brasileiro, isto é, no texto argentino ou norte-americano. Foram incluídas quando na Constituinte prevalecia a idéia de atribuir aos Estados a faculdade de legislar sobre o direito substantivo. Caindo semelhante regalia, os dizeres que a ela se referem ficaram sem objeto. É este mais um caso excepcional em que se não segue à risca a letra do código supremo.” (in “Comentários à Constituição Brasileira”, 2.<sup>a</sup> edição, pág. 607.)

Tem razão o Senhor Deputado Pedroso Horta:

“De qualquer maneira, onde a Constituinte escreveu “o Vice-Presidente da República exercerá a presidência do Congresso”, não é possível ler-se — “o Vice-Presidente não exercerá a presidência do Congresso”. (Discurso citado.)

E) No despacho recorrido, o seu Ilustre prolator acredita-se no bom caminho, porque estaria exercendo dever funcional, qual seja a defesa das prerrogativas do Senado (Regimento, art. 47), que, no caso, se confundiria com a defesa da própria independência dos Podêres da República.

Note-se, desde logo, que o Projeto de Constituição de 1967 foi recebido pelo eminente Presidente do Senado, no exercício de suas funções, e, então, nenhum reparo foi por ele feito à proposição do Poder Executivo, inclusive em relação aos dispositivos contra os quais agora Sua Excelência se rebela.

Sobre a argüida interferência que, no caso, estaria havendo do Poder Executivo no Legislativo, cabe lembrar palavras do Professor Milton Campos:

"Agora, o que há a fazer é interpretar a Constituição, para bem aplicá-la. Essa ressalva destina-se, sobretudo, a deixar à vontade todos os novos Senadores, porque, ao firmarem opinião, não estará em jogo o problema do prestígio do Congresso Nacional. O Vice-Presidente da República sempre presidiu o Senado e nunca se argüiu que esta Casa sofresse intervenção de elementos de fora. O problema, portanto, é de pura interpretação constitucional, sem envolver o prestígio da Casa ou de qualquer dos Podêres. Então, resta saber o que a Constituição determina, até porque, se fôssemos considerar a tradição brasileira, veríamos que durante longos anos o Vice-Presidente da República presidiu o Senado e nunca se argüiu aí que houvesse intervenção indébita de um Poder no outro." (Aparte ao discurso do Deputado Flávio Marçílio, in Diário do Congresso Nacional.)

Ainda na variada citação de dispositivos constitucionais, exhibe-se o parágrafo único do art. 6.º da Constituição de 1967, para sustentar-se que estaria sendo delegada ao Vice-Presidente da República, cidadão investido em função do Poder Executivo, atribuição de um membro do Poder Legislativo.

O princípio trazido à colação não é uma novidade do nosso Direito Constitucional legislativo, pois o encontramos expresso no artigo 36 e seus parágrafos da Constituição de 1946 e no art. 3.º e seus parágrafos da Constituição de 1934. Sob a vigência da Constituição de 1946, sem que jamais se alegasse delegação de atribuições, o Vice-Presidente da República foi o Presidente do Senado, assim como também exerceu a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ademais, ninguém pode contestar que as Constituições de 1946 e 1967 autorizem a cidadão investido na função de um dos Podêres e exercer função de outro Poder. Deputados e Senadores podem ser, sem perda de mandato, Ministros de Estado, Secretários de Governo, Prefeitos de Capital, e desempenhar missão diplomática de caráter transitório. O Presidente da Câmara dos Deputados ou o Presidente do Senado Federal pode exercer, em substituição, a Presidência da República.

Ainda que não seja necessário, fácil seria demonstrar-se que, quando a Constituição determina que o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso, aí está uma exceção que comporta a participação em processo legislativo sempre que essa participação estiver insita nas funções de Presidente do Congresso.

F) A proposta de reforma regimental foi subscrita por duzentos e quatorze deputados e por trinta e cinco senadores. A maioria da Câmara e a maioria do Senado consideraram hábil o instrumento proposto para adaptação do Regimento Comum às novas normas constitucionais. Nenhum dos signatários merece ser acusado de indigno do exercício do mandato recebido, nenhum dos signatários merece ser considerado como autor de uma tentativa de submissão do Poder Legislativo a que pertence a qualquer dos outros Podêres da União e, nomeadamente, ao Poder Executivo. Entretanto, na linguagem candente do Sr. Presidente do Senado, os Deputados e Senadores que subscreveram a proposta de reforma do Regimento Comum recebem o tratamento que passamos a assinalar:

- a) "procedimento dessa natureza... atenta contra todo o sistema de princípios e regras que nela (a Constituição) salvaguardam a independência do Poder Legislativo e disciplinam as suas relações com os demais Podêres soberanos do Estado";
- b) "o que está em jogo, no presente caso, é, como se vê, a independência do Poder Legislativo";
- c) "... Presidente, que não pode ser sumariamente privado de suas funções constitucionais por meio do artifício de uma reforma regimental, fundada numa sibilina e inadmissível distinção entre presidir e dirigir...";
- d) "é uma inaceitável atitude, fruto certamente das deformações de ontem, esta de pretender mudar a Constituição através do Regimento, erguendo a norma regimental ao nível de reforma cons-



tucional ou dos Atos Institucionais, que já cessaram”;

e) “só por sofisma manifesto se poderão subtrair os atos de presidência ao Presidente do Senado”;

f) “não posso autorizar a tramitação deste projeto. Não há nada de pessoal nesta decisão. Em jogo está a independência do Poder Legislativo”;

g) “admitindo que se modifiquem os termos constitucionais, flanqueando-os ou frontalmente subvertendo-os através de normas de regimento, aberto estará o terrível caminho da anarquia constitucional e jurídica em nosso País, da qual mal acabamos de sair e para a qual não devemos regressar.”

Há de se compreender que o eminente Senhor Presidente do Senado somente assim age levado pela veemência de sua defesa, tão apaixonada quanto brilhante — brilhante como costumam ser as obras da lavra de Sua Excelência.

G) A iniciativa de reforma do Regimento é vista pelo ilustrado autor da decisão recorrida como uma pretensão de obrigar-se o Presidente do Senado a delegar suas funções ao Vice-Presidente da República. Seria, destarte, um ato de coação praticado pelos signatários do projeto de resolução, figurando como coacto o Senhor Presidente do Senado. Isto afirma o autor do despacho recorrido para indicar a inconstitucionalidade de iniciativa em proibição constante do parágrafo único do art. 53 da Constituição de 67:

“Não poderão ser objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”

Onde, porém, se encontra no dispositivo transcrito referência a ato de competência exclusiva ou privativa do Presidente do Senado? Os atos que não podem ser delegados são os da competência exclusiva do Congresso Nacional e os da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Não está no fato de serem as sessões conjuntas do Congresso presididas pelo Vice-Presidente da República uma imposição de delegação de atos da competência do Presidente do Senado Federal ao Vice-Presidente da República. A citação é inadequada, imprópria, pois, à evidência. O texto do art. 55 e de seu parágrafo não se refere a qualquer ato do Presidente do Senado Federal. Veja-se que o parágrafo único está relacionado com o artigo cujo caput trata de leis

delegadas que serão elaboradas pelo Presidente da República, Comissão do Congresso Nacional, ou qualquer de suas Casas. Os atos que não podem ser objeto de delegação referidos no parágrafo único são os do art. 47, da competência exclusiva do Congresso Nacional, do art. 44, competência privativa do Senado Federal, e do art. 42, competência privativa da Câmara dos Deputados. Em nenhum destes artigos se encontra qualquer ato a ser praticado pelo Presidente do Senado Federal.

H) Não corresponde, data venia, a realidade das circunstâncias, o seguinte trecho do despacho recorrido:

“A Constituição de 1967 foi elaborada sob o imperativo de um Ato Institucional, que impôs prazos ao trabalho do Congresso, modificou seu Regimento e estabeleceu normas e fatalidades para a sua elaboração. Não estivesse ela aprovada até certo dia e aprovada estaria, por decurso de prazo. Não estivesse modificada até certo dia e aprovada estaria por decurso de prazo. Tivesse ela sido emendada, mas não estivesse terminada a elaboração até certo dia, e modificada não estaria e seria promulgada.”

Por outro lado, o Senhor Presidente do Senado proclama, com acentos de espanto, que o Vice-Presidente da República já eleito foi o Presidente da Comissão Constitucional e era ele quem tinha o direito de nomear o Relator.

Enuncia, então:

“Nenhuma modificação foi aceita, num ou noutro sentido, no assunto que ora se analisa. Tudo ficou, nestes pontos, como viera do Poder Executivo, no texto original do projeto.”

Agora, os fatos:

O Ato Institucional n.º 4 traçou para a discussão e votação do Projeto de Constituição o roteiro que, em suas linhas gerais, consta da Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1964.

Pelo Ilustre Senhor Senador Auro Soares Moura Andrade foi promulgado, em 20 de maio de 1964, diploma regimental no qual se lê que, recebida a proposta de emenda à Constituição enviada pelo Presidente da República, o Presidente do Senado convocará para a sessão conjunta as duas Casas do Congresso; e, nessa sessão, designará Comissão Mista, composta de 11 Senadores e 11 Deputados, indicados pelas respectivas Lideranças, e observado o critério da proporcionalidade. É o que, em linhas gerais, está es-

critério no art. 2.º do Ato Institucional n.º 4, com a única diferença de estar no art. 1.º da Resolução Regimental fixado o prazo de 48 horas para a convocação das Casas do Congresso.

Este é o art. 2.º do Regimento do Congresso Nacional em vigor, regulando a tramitação da proposta de emenda constitucional:

"A Comissão Mista reunir-se-á nas 24 horas subsequentes à sua designação, para a eleição de seu Presidente e Vice-Presidente, cabendo àquele a escolha do respectivo Relator."

Confronte-se o dispositivo do Regimento com o disposto no art. 3.º do censurado Ato Institucional:

"A Comissão Mista reunir-se-á nas 24 horas subsequentes à sua designação, para eleição de seu Presidente e Vice-Presidente, cabendo àquele a escolha do Relator."

Pelo que se leu na proclamação do Senhor Presidente do Senado, poderia parecer que, somente no presente caso de Reforma Constitucional, é que o Presidente da Comissão Mista designou Relator. Pelo que consta do Regimento, cujo dispositivo acima se transcreveu, verifica-se que é da competência do Presidente de qualquer Comissão Mista a designação do Relator de proposta de emenda à Constituição.

Nunca o Presidente do Senado nomeou Relator para qualquer Comissão Mista das várias emendas constitucionais votadas durante cerca de três anos do Governo instituído depois do movimento de 31 de março de 1964; nunca, em tal período, houve um Relator de Comissão Mista eleito pelo Congresso Nacional; nunca qualquer Comissão Mista elegeu seu Relator. Adiantamos mais: em todos os Regimentos, no Comum modificado, no Regimento do Senado, no Regimento da Câmara, a regra é o Presidente da Comissão, eleito pela Comissão, designar o Relator. A estranheza enfática do Senhor Presidente do Senado somente poderia comover quem ignorasse as normas regimentais, que disciplinam os trabalhos do Senado, da Câmara e do Congresso.

Efetivamente nenhuma modificação foi aceita, como minuciosamente já esclarecemos, quanto à questão da atribuição do Vice-Presidente da República exercer as funções de Presidente do Congresso Nacional e quanto à questão de se realizarem sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado, sob a direção da Mesa deste. Mas, ao contrário do que quer o Senhor Presi-

dente do Senado insinuar, a falta de qualquer modificação demonstra que não lograram êxito os que pretenderam subtrair do Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional, pois rejeitadas foram suas emendas para manter-se o que veio proposto pelo Poder Executivo, com pleno entendimento de todos quanto ao sentido do dispositivo constante do texto original do projeto. Mas, ainda mais frisante é o equívoco do Senhor Presidente do Senado, quando escreve:

"Não estivesse ela aprovada até certo dia e aprovada estaria por decurso de prazo."

O contrário, precisamente o contrário, é o que se conclui da mais simples leitura do Ato Institucional. Não existe neste Ato sequer ameaça remota de considerar-se aprovado o Projeto de Constituição, caso não tivesse sido ele aprovado, publicamente aprovado, por qualquer das duas Casas do Congresso Nacional. E, para a aprovação reclamada no Ato Institucional, não se contentava o Governo, com simples maioria nas votações; exigia o art. 5.º do Ato Institucional que o Projeto, depois de examinado pela Comissão Mista, alcançasse maioria absoluta. Bem certo, portanto, é que quem quer que entre os Congressistas não quisesse dar seu apoio ao Projeto de Constituição, nem ao menos precisava de enunciar voto contrário ao mesmo: seu voto seria computado como negando aprovação, seja por simples abstenção, seja por ausência de comparecimento.

Além do mais, nenhuma ressalva fez o Senhor Presidente do Senado quando, na sessão de 12 de dezembro de 1966, inaugurou os trabalhos do Congresso Nacional, extraordinariamente convocado para discutir, votar e promulgar o Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

Consta do Diário do Congresso Nacional de 13 de dezembro de 1966 que, depois de provocado a pronunciar-se sobre o assunto pelo Senhor Deputado Flóres Soares, o Senhor Presidente do Senado prestou longos esclarecimentos e anunciou o seguinte calendário:

"No dia de hoje, 12 de dezembro, dar-se-á a designação da Comissão que deverá reunir-se dentro de 24 horas, ou seja, às 21 horas de amanhã — dia 13, a fim de eleger seu Presidente e Vice-Presidente e escolher seu Relator.

O prazo para a apresentação do parecer sobre o projeto é de 72 horas, que terminarão dia 16.

No dia 17 far-se-á publicação do parecer.

Os dias 19, 20, 21 e 22 estão reservados para a discussão do projeto. O dia 22 será para a votação do parecer.

Os dias 23, 24, 26, 27 e 28 serão para a apresentação de emendas perante a Comissão.

No mês de janeiro:

O dia 4 está destinado à apresentação do parecer sobre as emendas. O dia 5, para publicação do parecer. Do dia 6 ao dia 17 — discussão das emendas.

Nos dias 18 e 19 — votação das emendas.

No dia 20 — apresentação da redação final.

No dia 21 — publicação da redação final e votação.

Finalmente no dia 24 promulgação da nova Constituição, se tiver sido aprovada."

Como não poderia deixar de ser, dispositivos do Ato Institucional n.º 4 e do Projeto de Resolução n.º 1, de 1964, foram conjugados, foram coordenados, foram intimamente ajustados pelo Senhor Presidente do Senado para riscar e balizar o itinerário do Projeto de Constituição.

Nada se contestou então.

I) Porque o Senhor José Maria Alkmim, Vice-Presidente da República, com mandato a terminar em 15 de março de 1967, não presidiu os atos da posse do Presidente Costa e Silva e do Vice-Presidente Pedro Aleixo, concluiu o nobre autor do despacho recorrido que a Constituição, expressamente, estabelece que ao Presidente do Senado e não ao Vice-Presidente da República cabe convocar o Congresso e presidi-lo, como Presidente da Mesa do Senado, que dirige os trabalhos nas sessões conjuntas, entre as quais a destinada a receber o compromisso dos eleitos para a Presidência e Vice-Presidência da República.

Com a devida venia, aí se descobre vício de lógica.

O que se propunha provar o Senhor Presidente do Senado é que a Constituição de 1967 lhe confere a presidência das sessões conjuntas e não ao Vice-Presidente da República. Mas o que de fato provou foi apenas que uma sessão conjunta deixou de ser presidida por um Vice-Presidente da Repú-

blica. Não se preocupou sequer em saber se o Sr. José Maria Alkmim deixou de presidir a sessão porque concordava com a interpretação que aos dispositivos analisados vem dando o prolator do despacho recorrido, ou se deixou de assumir a presidência por qualquer outro motivo.

J) Aqui está outro tópico para motivação do despacho que determinou o arquivamento do projeto de resolução:

"Há regra especial que taxativamente exclui o Vice-Presidente da República da Presidência do Congresso, nos casos e para os fins que prudentemente enumera.

Nos termos expressos da Constituição é o Presidente do Senado quem preside às sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º, fazendo-o na qualidade de presidente da Mesa que dirige os trabalhos, como seu órgão central, com atribuições específicas, que, como é notório, devem prevalecer sobre as de caráter genérico."

Este argumento o Senhor Presidente do Senado hauriu em discurso do Senhor Senador Josaphat Marinho e em parecer do Senhor Professor Miguel Reale. No primeiro, ensina-se que se existe antinomia entre a regra geral e a peculiar, específica esta no particular, a regra especial tem a supremacia; no outro, diz-se que o dispositivo do art. 79, § 2.º, enuncia genericamente a competência do Vice-Presidente da República para exercício da Presidência do Congresso, e que esse dispositivo, de caráter genérico, surge com o seu âmbito de incidência delimitada pela atribuição específica constante do art. 31. (Publicações editadas pela Gráfica do Senado.)

O eminente Senador e o douto parecerista afirmam, no confronto dos dispositivos do § 2.º do art. 31 e do § 2.º do art. 79 da Constituição, que a regra especial está no § 2.º do art. 31, enquanto a regra genérica se encontra no § 2.º do art. 79. Isto afirmado, trazem à colação as lições dos mestres de hermenêutica aconselhadas, para inspiração do intérprete, por Carlos Maximiliano ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", edição de 1941, pág. 169).

Tudo está, porém, em saber qual é verdadeiramente das duas regras a que deve ser considerada geral e a que deve ser considerada especial, visto como credenciados antagonistas dos juristas que abonam a pretensão do Senhor Presidente do Senado se reportam às mesmas lições dos mestres de hermenêutica para fundamento de conclusão contrária.

É assim que se manifesta o Senhor Senador Antônio Carlos:

"É, igualmente, de boa doutrina, que, no caso de conflito de regras, a especial (como a do art. 79, § 2.º) prima sobre a geral, ou sobre as suas presumidas derivações, sobretudo em hipótese como a presente, na qual se pode ler o texto com significação muito diversa, ou seja a de que a norma objetiva apenas a composição da Mesa do Congresso, integrando-a com os membros (afora o Presidente, expressamente substituído pelo Vice-Presidente da República) da "Mesa do Senado".

No já referido discurso do Senhor Deputado Pedroso Horta vem explicado:

"Somente é permitido aplicar uma norma jurídica a ordem de coisas para a qual foi feita (entre a regra geral e a específica, esta tem a supremacia)".

O Senhor Deputado Hamilton Prado, ao referir-se à enumeração constante do § 3.º do art. 31, destaca a do item V, aquela que inclui como finalidade de sessão conjunta todos os demais casos previstos pela Constituição, e em seguida assevera:

"Obviamente, com esse dispositivo, fica claro, e acho que sem dúvida alguma, que praticamente todas as atribuições conferidas na Constituição Federal ao Congresso Nacional têm de ser apreciadas, conseqüentemente, nas sessões do Congresso Nacional, que se pretende devam ser, em virtude desse dispositivo, dirigidas pelo Presidente do Senado."

Examinando o pronunciamento do nobre Senador Josaphat Marinho, o Senhor Deputado Hamilton Prado faz esta crítica de manifesta procedência:

"Sua Excelência desenhou, através de sua oração, situações que, a um exame menos profundo, poderão parecer perfeitas, mas que, a uma análise mais detida, revelam-se, desde logo, inexatas ou incongruentes. Sua Excelência o nobre Senador qualifica aquele dispositivo do art. 79 da Constituição Federal como sendo um dispositivo de caráter genérico, considerando-o como regra geral, da qual constitui, de certa forma, exceção o outro dispositivo, o art. 31, § 2.º, no que respeita às atribuições conferidas ao Vice-Presidente da República. No atinente às matérias contidas no artigo, só para discutir poderíamos admitir que teria razão Sua Excelência, se porventura não houvesse aquele inciso V, pelo qual praticamente todas as atribuições

previstas na Constituição Federal ao Congresso Nacional ficam abrangidas por aquele art. 31, § 2.º Mas não é só. Na realidade — e isso me parece o mais relevante —, a norma do art. 79 não pode ser considerada norma genérica, sendo, como é, norma até de sentido específico, no que respeita à identificação da pessoa do Vice-Presidente da República, que exercerá a Presidência do Congresso Nacional."

Em verdade, todas as reuniões da Câmara dos Deputados e do Senado, em sessão conjunta, estão enumeradas no § 2.º do art. 31. Este dispositivo reproduziu o texto do art. 41 da Constituição de 1946, com o acréscimo de um item que generalizou e abrangeu os casos que não figuravam no diploma constitucional anterior. Assim sendo, a regra genérica é a do § 2.º do art. 31 e a específica é a do § 2.º do art. 79.

Se, em virtude de interpretações forçadas, não considerarmos que o Vice-Presidente da República tem a função de presidir as sessões conjuntas mencionadas no § 2.º do art. 31, teremos necessariamente que reconhecer que ao Vice-Presidente da República não caberá a presidência de nenhuma sessão conjunta constante da Constituição Federal. Será um Presidente do Congresso Nacional que não tem, embora a ele especificamente se atribua a função de presidir, nem sequer uma sessão conjunta para presidir.

Enquanto os conceitos são trocados — o que é genérico se chama de específico e o que é específico se denomina genérico — para encaixar-se a desejada interpretação, nas regras pelos mestres ensinadas, o Senhor Presidente do Senado anuncia:

"Nos termos expressos da Constituição é o Presidente do Senado quem preside às sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º..."

Nos termos expressos, pelo que os dicionários informam, seria nos termos formais, terminantes, positivos, explícitos como neste exemplo de Aulete: "que se exprime em termos positivos e explícitos (falando de alguém ou de alguma coisa — A lei é expressa neste ponto).

Ora, o que ninguém vê no § 2.º do art. 31 da Constituição, escrita, desenhada, impressa, é a figura do Presidente do Senado; no dispositivo citado, o que não está expresso é exatamente o que o autor do despacho recorrido diz que expresso está. A verdade é outra. Não está expresso que seja a pessoa do Presidente do Senado que deva presidir qualquer sessão conjunta das enumeradas no § 2.º do art. 31 e, como temos visto, nem ao

menos aquela pessoa vem tácitamente, informalmente, implicitamente indicada no torturado dispositivo que estamos analisando.

K) Além de querer, com o fundamento de conter o § 2.º do art. 31 uma regra especial, o Senhor Presidente do Senado ocupar a cadeira presidencial de todas as sessões conjuntas previstas na Constituição, quer também prevenir que reclamará a posse daquela cadeira, quando se tratar de reunião destinada a promulgação de emenda à Constituição. Aqui o motivo não é procurado em nosso Direito Constitucional Positivo, não é incluído, por força de expressão, em nenhum preceito da Constituição vigente. O motivo é apenas este: é ser "do conhecimento de todos a promulgação das emendas constitucionais se fazer em sessão conjunta sob a direção da Mesa do Senado, presidida pelo Presidente do Senado".

L) Apoiado no parecer de eminente jurista, o Senhor Miguel Reale, o Senhor Presidente do Senado desenvolve argumentação no sentido de arrancar de diferentes dispositivos da Constituição, referentes a atribuições do mais graduado dignitário da Câmara Alta, a conclusão de que sua presença é indispensável em todos os momentos do processo legislativo.

Como cabe ao Presidente do Senado Federal promulgar a lei que não haja sido promulgada nos casos dos §§ 2.º e 3.º do art. 62 pelo Presidente da República, como cabe ao Presidente do Senado Federal promulgar os decretos legislativos indicados no art. 47, inelutavelmente haveria de caber ao Presidente do Senado a presidência das sessões conjuntas enumeradas no § 2.º do art. 31.

O notável parecerista — Prof. Miguel Reale — figura esta cena "segundo o projeto do esquema de alteração regimental:

.....

**Atto III** — Concluída a votação, o Vice-Presidente da República retira-se do Plenário ou silêncio e se omite, entrando novamente em cena o Presidente do Senado para promulgar a lei aprovada".

Conveniente seria, para melhor figuração de suas imagens e concepção de suas cenas, que o Prof. Miguel Reale viesse, ainda que uma vez, assistir às sessões do Congresso Nacional. Se já o tivesse feito, não nos daria a impressão de um delírio, imaginando entradas no palco, saídas do estrado, trocas de personagens, tudo sob a direção de algum ponto que estaria sempre assinalando para os artistas dos bastidores a hora das mudanças e as deixas dos retirantes.

Nunca uma lei é promulgada nas condições imaginadas pelo Senhor Professor Miguel Reale.

Basta dizer que, sob a vigência da Constituição de 1934, nos casos em que, presentemente, a promulgação se faz pelo Presidente do Senado, a promulgação se fazia pelo Presidente da Câmara dos Deputados (artigos 40, parágrafo único, e 46), e nem por isso o Presidente da Câmara dos Deputados se atribuía a função de presidir sessões conjuntas dos Congressistas.

M) Argumenta-se no despacho recorrido:

Atribuições que na Constituição de 46 eram dadas ao Presidente do Senado Federal, que era, naquela Constituição, o Vice-Presidente da República, na Constituição de 67 continuam confiadas ao Presidente do Senado Federal, que não é o Vice-Presidente da República.

Como bem observa Mestre Levi Carneiro:

"Pode considerar-se tudo isso uma anomalia; mas não se pode concluir daí que a presidência das sessões conjuntas caiba ao Presidente do Senado, quando esses textos (§§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do art. 62, § 2.º do art. 153) lhe dão certas atribuições, mas não essa, que, ao contrário, é expressamente conferida ao Vice-Presidente da República."

Aliás, o fato de caber ao Presidente do Senado Federal a convocação do Congresso Nacional, se não estiver reunido, para deliberar sobre o estado de sítio, não traz como consequência a atribuição de presidir esta ou aquela sessão. Reflita-se, primeiramente, sobre o caso da convocação do Congresso Nacional em recesso, a fim de apreciar o ato de decretação ou de prorrogação do estado de sítio. Não é em sessões conjuntas que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados aprovam ou suspendem o estado de sítio decretado pelo Presidente da República. Feita a convocação, cada uma das Casas do Congresso Nacional se reúne e a matéria é apreciada em separado, somente sendo levada ao conhecimento do Senado após discussão e votação por parte da Câmara dos Deputados.

Consta do despacho recorrido:

"Em nenhum caso o Vice-Presidente da República convoca o Congresso. Em todos, e expressamente, quem o faz é o Presidente do Senado."

Não é exato. A única convocação extraordinária do Congresso Nacional que pode ser feita pelo Presidente do Senado é para deliberação do estado de sítio. As demais convocações extraordinárias são feitas por

um terço dos membros de qualquer das Câmaras ou pelo Presidente da República (artigo 31, § 1.º, da Constituição de 67). De outra parte, a Constituição não consigna qualquer caso em que a convocação da Câmara dos Deputados seja feita pelo seu Presidente, e nem por isso o Presidente da Câmara deixa de presidir suas sessões.

Nenhuma vinculação existe entre o ato de convocar e o ato de presidir.

N) É totalmente incompreensível a referência ao art. 71 e seu parágrafo, da Constituição, que tratam da fiscalização financeira e orçamentária da União, para motivar a observação de que tais assuntos não podem ficar entregues à direção e presidência de um membro do Poder Executivo, como é o Vice-Presidente da República. Simplesmente porque o julgamento das contas do Presidente da República, que é da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 47, VIII, da Constituição), não se faz em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O) No final do despacho recorrido o Senhor Presidente do Senado descobre perigos e ameaças para os direitos, para as prerrogativas dos cidadãos, das instituições políticas, dos membros e órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, se fôr admitido que se faça a modificação regimental proposta.

Receja Sua Excelência o precedente, que poderia conduzir o País à anarquia constitucional.

A propósito basta lembrar o ensinamento de Carlos Maximiliano:

"O Regimento Interno é lei somente para a Assembléa que o decretou, não obrigando a pessoas estranhas, senão quando se achem no recinto do Parlamento ou a serviço d'este." ("Com. à Constituição", vol. pág., ed. de 1922.)

Do exame das hipóteses verifica-se que, para levantá-las, se puseram em prática vários tipos de sofisma, desde o conhecido por *ignoratio elenchi*, por se fingir ignorar os termos ou proposições objeto da discussão, até os sofismas de falsa analogia e os chamados sofismas de dedução.

P) Entre os que têm opinado sobre a questão de saber a quem cabe a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, há os que consideram que entre o § 2.º do art. 31 e o § 2.º do art. 79 existe uma antinomia.

A estes que assim opinam oferecemos, no estudo que estamos produzindo, subsídios bas-

tantes para que se desfaga a contradição e a antinomia se resolva no sentido de reconhecer-se que tem o Vice-Presidente da República o direito e o dever de exercer a função de Presidente do Congresso e, portanto, de presidir todas as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Fique desde logo salientado que quantos reconhecem a existência da antinomia estão logicamente reconhecendo que o projeto de reforma regimental não contraria a Constituição, porquanto ajustado estará a um dos dispositivos apontados como contraditórios.

De outro lado, se se quiser entender que é irredutível a antinomia, o que nos levaria a concluir que os dois dispositivos considerar-se-iam inexistentes, porque reciprocamente se anulariam, então o projeto de reforma regimental não iria encontrar qualquer embaraço na Constituição vigente.

Q) Três soluções vêm sendo oferecidas desde quando o Senhor Presidente do Senado tornou público o seu propósito de exercer a presidência de todas as sessões conjuntas indicadas no § 2.º do art. 31 da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Há quem recomende recurso ao Poder Judiciário; há quem entenda que as dúvidas devem desfazer-se mediante emenda à Constituição; há os que preferem a reforma regimental.

R) Nenhum fundamento existiria em petição ao Poder Judiciário para decidir se é o Vice-Presidente da República ou se é o Presidente do Senado Federal quem tem competência para a presidência das sessões conjuntas que Câmara e Senado deverão realizar nos casos dos itens I a V do § 2.º do art. 31 da Constituição vigente.

Trata-se de simples aplicação de princípios constitucionais na organização interna e na disciplina de trabalhos do Poder Legislativo. Qualquer dos titulares dos cargos, cujas funções estão sendo objeto de controvérsia, não está sofrendo nem ameaçado de sofrer lesão em direito que deva ser reparada por decisão de outro Poder.

Muito menos dúvidas porventura existentes sobre a aplicação das normas constitucionais do § 2.º do art. 31 e do § 2.º do art. 79 poderão ser desfeitas adequadamente por meio de emenda à Constituição.

O de que se trata, evidentemente, é de simples interpretação, e não será jamais necessário que se promova o oferecimento, discussão e votação de emenda constitucional para resolver o conflito entre duas ou mais

interpretações diferentes e mesmo antagônicas.

S) Se não existe qualquer conflito, se está escrito na Constituição que a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado deve caber ao Presidente deste, ou é atribuição do Vice-Presidente da República, quem não se conformar com uma ou com outra das disposições é que terá que tomar a iniciativa de oferecer a modificação que lhe parecer mais conveniente. Aquêles que, porém, consideram que o problema da presidência das sessões conjuntas tem, na Constituição, solução satisfatória apenas precisarão de oferecer os meios próprios para que tal solução seja posta em prática.

T) Nenhum outro meio é mais adequado, nenhum instrumento é mais próprio para regular e ordenar a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do que um projeto de resolução visando à reforma do Regimento.

A bem dizer, não se justifica a aversão manifestada contra o meio preferido por 214 senhores Deputados e 35 senhores Senadores adotado no projeto de resolução cuja tramitação foi embargada pelo despacho recorrido.

Sempre se reconheceu que é da competência das Câmaras que compõem o Poder Legislativo dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização.

Frisando a importância do Regimento Interno, classificando-a mesmo como considerável, Marcel Prelot cita Eugène Pierre, quando diz que o Regimento, sendo, em aparência, apenas a lei interna das Assembléias, apenas um repositório de prescrições destinadas a realizar com método uma reunião em que se cruzam e se chocam muitas inspirações contraditórias, em realidade tem, freqüentemente, mais influência que a própria Constituição.

E acrescenta:

"Mais exatamente pode-se dizer ainda que o Regimento é a Constituição interna da Assembléia interessada. E é, por isto mesmo, parte especial do Direito Constitucional, no sentido material do termo". (Precis de Droit Constitutionnel, 1950, págs. 400, in Cláudio Pacheco — "Tratado das Constituições Brasileiras" — Vol. V — pág. 208.)

Aurelino Leal resalta a importância da atribuição que têm as Câmaras para elaboração dos seus Regimentos Internos. Cita Duguit, que afirmava que assuntos que poderiam encontrar espaço em lei constitucional são tratados em Regimento e refere-se

aos importantes debates que, em sessões de novembro e de dezembro de 1907, Rui Barbosa, Antônio Azeredo, Francisco Glicério, Mendonça Martins e outros travaram, no Senado da República, sobre matéria de natureza regimental, precisamente a propósito da questão de atribuições de Vice-Presidente da República na presidência e na administração do Senado ("Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira" — F. Briquet e Cia., Edição de 1925, Vol. I, pág. 272.)

Rui Barbosa ("Comentários à Constituição Federal Brasileira" — Ed. Livraria Acadêmica, 1933 — Vol. II, pág. 32) assim realça a importância que se deve dar ao Regimento:

"Não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de ato legislativo. As instituições que debaixo destas duas formas se consagram apresentam em comum o caráter de império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objeto servir de norma.

Espécies de um só gênero, entre si não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram, e na esfera onde têm de imperar; porque a lei é o regimento da nação, decretado pelo seu corpo de legisladores, e o regimento, a lei de cada um dos ramos da legislatura por êle ditado a si mesmo".

Ainda na citada obra de Cláudio Pacheco, encontramos transcrita antiga opinião de Francisco Campos, segundo a qual a competência para dispor em Regimento Interno constitui prerrogativa das Câmaras, e não somente comporta um poder de regulamentação, de elaboração de lei orgânica, como também comporta um verdadeiro poder de jurisdição, que até mesmo prova o controle judicial da constitucionalidade dos atos dos poderes públicos de qualquer interferência nas decisões de organização e de economia interna das assembléias. (Pág. 209.)

"Nenhum poder estranho a uma assembléia toma parte na elaboração do Regimento Interno..."

A Câmara decreta o seu, o Senado, outro; mas há ainda um 3.º, o Regimento Comum, que regula o funcionamento de todo o Congresso, quando trabalha em conjunto." (Carlos Maximiliano — "Comentários à Constituição Brasileira", 2.ª edição — Jacinto F. dos Santos, Ed. 1923 — Pág. 301.)

Não se constrangeram de resolver em regimento interno delicadas questões sobre a

organização e funcionamento do Congresso, grandes vultos de nosso passado político, inlitas figuras que até hoje são convocadas para, com as lições que ministraram, orientar e esclarecer na solução de intrincados problemas. Prudente de Moraes, Afonso Pena, Rui Barbosa, Nereu Ramos, Antônio Carlos tiveram, na elaboração de normas regimentais, participação eficiente e, muitas vezes, decisivas.

Por isso mesmo, não cabe a vigorosa impugnação de proposições que têm por objetivo situar no Regimento Comum uma solução para a controvérsia acerca da presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Chega-se até a afirmar que é inovação inscrever-se entre as normas regimentais a indicação de quem tem a atribuição de presidir as reuniões do Congresso Nacional. Entretanto podemos afirmar que sempre foi no Regimento das duas Câmaras, e até mesmo no próprio Regimento da Câmara Alta, que se inseriu a norma reguladora das funções do Vice-Presidente da República ou do Vice-Presidente do Senado.

É importante recordar aqui, em abono da tese de que no Regimento Interno se pode incluir qualquer dispositivo que venha a regular atribuições de maneira diferente da constante em norma anterior, o seguinte: depois de promulgada a Emenda Constitucional n.º 6, o Senhor Presidente Auro Moura Andrade promulgou a Resolução n.º 3/63, em virtude da qual, no item I do art. 47 do Regimento do Senado, se transferiu para o Presidente do Senado a atribuição conferida ao Vice-Presidente do Senado, no parágrafo único do art. 213, embora o disposto no mesmo parágrafo único do art. 213 não tivesse sido alcançado pela citada Emenda Constitucional n.º 6.

Não se exigiu aí que a reforma regimental guardasse sequer fidelidade estrita à letra da Constituição. Assim, além de ficar expresso que o antigo cargo de Vice-Presidente do Senado ficava identificado com o cargo de Presidente do Senado, tendo atribuições como as de convocação das duas Câmaras, de promulgação de leis (§§ 3.º e 4.º do art. 70), de promulgação de decretos legislativos (art. 71), de substituição do Presidente da República (§ 1.º do art. 70), adjudicou-se ao Presidente do Senado a atribuição de autorizar no intervalo das sessões legislativas, durante o estado de sítio, prisão de senador cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da nação ou com a segurança das instituições políticas e sociais, atribuições que pertenciam

ao Vice-Presidente do Senado Federal (art. 213, parágrafo único).

Mais uma vez afirmamos que a atribuição da Presidência do Congresso Nacional, somente agora, na Constituição de 24 de janeiro de 1967, expressamente conferida ao Vice-Presidente da República, sempre foi objeto de norma regimental.

Foi no Regimento Comum de 1892, cuja discussão e votação se processaram no Senado, sob a Presidência de Prudente de Moraes, que se estabeleceu caber ao Vice-Presidente do Senado a Presidência do Congresso Nacional. O art. 6.º daquele Regimento rezava que a Mesa do Congresso se compusesse de um Presidente e 4 Secretários e, como prova de que o exercício das funções de Presidente não se confunde com as funções propriamente da Mesa, encontramos o parágrafo único daquele artigo assim redigido: "Presidirá as sessões o Vice-Presidente do Senado, que será substituído pelo Presidente e Vice-Presidente da Câmara."

Atente-se bem na exata significação do dispositivo transcrito: o Vice-Presidente do Senado era indicado para a Presidência do Congresso Nacional; mas a presidência das sessões podia ser exercida por outros que não o Vice-Presidente do Senado, que não faziam parte da Mesa, quais sejam o Presidente e Vice-Presidente da Câmara dos Deputados.

Durante toda vigência da Constituição de 1891, conforme, aliás, vem encarecido em discurso do Senhor Deputado Martins Rodrigues, a Presidência do Congresso Nacional, com apoio apenas em norma regimental, foi exercida pelo Vice-Presidente do Senado.

Promulgada a Constituição de 16 de julho de 1934, tratou-se logo da elaboração do Regimento Comum, explicitamente recomendado no art. 28 daquele diploma constitucional. Somente em 1936, entretanto, concluiu-se a votação do projeto, que foi promulgado em 27 de maio daquele ano.

Com a promulgação, em 18 de setembro de 1946, da Constituição que restabeleceu o regime democrático representativo entre nós, o Senado Federal passou a reunir-se para elaborar seu Regimento, tarefa concluída sob a presidência de Nereu Ramos, em 23 de outubro de 1946.

Este é o art. 5.º do Regimento Interno do Senado de 1946:

"A Mesa se compõe de um Presidente, que é o Vice-Presidente da República (Constituição, art. 61), e de 4 Secretários. Haverá ainda um Vice-Presidente e dois suplentes de Secretários."



Depois de relacionadas as atribuições do Presidente do Senado, vem o art. 7.º assim redigido:

“Ao Vice-Presidente compete, além do disposto no art. 213, parágrafo único, da Constituição:

a) presidir as sessões conjuntas do Senado e Câmara dos Deputados (Constituição, art. 41).”

Não precisamos de estar grifando e destacando o dispositivo que se inseriu no Regimento Interno do Senado de 1946. O que se vê, claramente, é que, para ser admitido o Vice-Presidente do Senado na presidência das sessões conjuntas, fez-se necessária a votação de um dispositivo regimental, que é o do art. 7.º acima transcrito.

Mais tarde, sempre como matéria regimental, a presidência das sessões conjuntas deixou de ser atribuída ao Vice-Presidente do Senado. O art. 9.º da Resolução n.º 3, de 1948, ao discriminar as atribuições do Vice-Presidente, não mais entre essas incluiu a presidência das sessões conjuntas.

Tem sido por demais repetido o debate de que participou, com empenhado interesse, o senhor Senador Melo Viana, pretendendo que se conservasse no Regimento do Senado o dispositivo que atribuía ao Vice-Presidente do Senado a presidência das sessões conjuntas de Senadores e Deputados. Seu esforço não logrou êxito. Também, por ocasião dos debates do projeto do Regimento Comum, houve quem pretendesse restabelecer a norma regimental que o primeiro Regimento do Senado, depois de promulgada a Constituição de 1946, havia consignado. Apesar desse novo esforço, como tantas vezes referido tem sido, o Regimento promulgado em 1951 reconheceu que a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é atribuição do Vice-Presidente da República.

Não deve passar despercebido que o Senado sempre teve zelo extremo em distinguir a presidência de suas sessões, da presidência de sua administração. Em diversos trechos de seu Regimento está consagrada a distinção entre Mesa do Senado e a Comissão Permanente, que se denomina Diretora.

Todas estas considerações impõem a conclusão de que, por intermédio da reforma regimental, deva consignar-se, em termos definitivos, a quem cabe presidir as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em conclusão:

I — o Senhor Presidente do Senado carecia de poderes para mandar arquivar o

Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, em face do art. 51 do Regimento Comum;

2 — o projeto é constitucional e juridicamente perfeito.

Sou de parecer, portanto, que o recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 1967. — José Meira, Relator.

#### PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião plenária, realizada em 10-5-67, apreciando o Projeto de Resolução n.º 1/67, do Congresso Nacional, opinou, por 20 (vinte) votos contra 10 (dez), que o “recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional”, nos termos do parecer do Relator. Votaram com o parecer do Relator os Senhores Deputados: Accioly Filho, Flávio Marcílio, José Saly, Vicente Augusto, Geraldo Guedes, Nogueira de Rezende, Raimundo Brito, Raimundo Diniz, Osni Régis, Lauro Leitão, Eurico Ribeiro, Flaviano Ribeiro, Walter Passos, Geraldo Freire, Francelino Pereira, Djalma Marinho, Pedroso Horta, Luiz Athayde e Rubem Nogueira, tendo os dois últimos declarado que votavam com o Relator em parte. Votaram pela rejeição os Senhores Deputados: Yukishigue Tamura, Ulysses Guimarães, Nelson Carneiro, Wilson Martins, Henrique Henkin, Cleto Marques, Erasmo Pedro, Petrônio Figueiredo, Paulo Campos e Paulo Macarini. Os Senhores Pedroso Horta, Petrônio Figueiredo e Flávio Marcílio apresentaram requerimento, deferido pelo Senhor Presidente, para serem anexados ao processo os discursos que, sobre a matéria, pronunciaram no Plenário da Câmara.

Os Senhores Paulo Campos, Pedroso Horta e Rubem Nogueira apresentaram declaração de voto.

Sala da Comissão, em 10 de maio de 1967. — Djalma Marinho, Presidente — José Meira, Relator.

#### VOTO DO DEPUTADO PEDROSO HORTA

Senhor Presidente

Senhor Relator

Senhores Deputados,

Tenho opinião conhecida sobre o assunto que estamos examinando.

A 30 de março último, pronunciei-me, longamente, da Tribuna da Câmara, a propó-

sito da antinomia, que alguns vislumbram, entre o parágrafo 2.º do art. 31 e o parágrafo 2.º do art. 79 da Carta Magna.

Não me permito enfadar os nobres senhores Deputados com a reiteração de argumentos, tornados cediços.

Limite-me, pois, a requerer a juntada ao processo de cópia daquele pronunciamento, impetrando, aos meus ilustres companheiros de Comissão, que lhe dispensem o tratamento porventura merecido.

De um ângulo, todavia, sinto a necessidade de aduzir breves observações.

Deputado recém-eleito pelo povo do Estado de São Paulo, inscrito sob a legenda do Movimento Democrático Brasileiro, ao ingressar nesta Casa, cuidei de me inteirar das suas praxes e tradições, demorando-me, como devia, no estudo de seu Regimento, do Regimento do Senado, do Regimento Comum, do texto e dos Anais da Constituição que vigiria depois de 15 de março de 1967.

A tarefa, obviamente, era vária e complexa.

Os nobres Colegas, parlamentares experimentados, presentirão, com facilidade, os tropeços, inclusive de memória, em que esbarrou o parlamentar jejuno!

De resto, a cidadão nas minhas condições pessoais e profissionais não aflige admitir que toda uma legislatura talvez não o habilite, devidamente, ao satisfatório desempenho da grave investidura.

A análise dos documentos, atrás mencionados, colocou-me sob os olhos o Parecer n.º 32/1966, do Congresso Nacional, emitido pela "Comissão Mista sobre o Projeto de Constituição" (Mensagem n.º 25/66 do Exm.º Sr. Presidente da República).

Nesse parecer da Comissão Mista, depara-se (fls. 33) o **Voto do Movimento Democrático Brasileiro sobre o Projeto de Constituição**. Tal voto traz a assinatura dos Senhores Josaphat Marinho, Oscar Passos, Lino de Mattos, Rui Carneiro, Ulysses Guimarães, Adolpho de Oliveira, Chagas Rodrigues e José Barbosa, como se lê às fls. 39 do citado avulso.

As fls. 37, escreveu o M.D.B., fixando o próprio entendimento do texto constitucional: "Como se tudo isso não bastasse, ainda se restabelece a prática imprópria de conferir, ao Vice-Presidente da República, a Presidência do Congresso Nacional".

Aprendi, pois, com os mais categorizados líderes do MDB, que a entrega da Presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presiden-

te da República não era uma originalidade, uma singularidade, da Constituição que se aprovava, tanto que o que se lamentava era o "restabelecimento daquela prática".

Quem restabelece, renova, restaura, reintegra, restitui.

"Faz voltar ao primitivo estado", na concisa definição de Cândido de Figueiredo.

Aprendi, ademais, naquele voto solene, que, própria ou imprópria, a Constituição houve por bem decidir que a Presidência do Congresso Nacional cabe ao Sr. Vice-Presidente da República.

Assim, para o Congresso, a questão, a meu ver, perdera características de tese, isto é, de controvérsia ou de contenda, pois ambos os partidos, ARENA e MDB, apresentavam-na e a declaravam fato consumado.

Pesando os textos, cheguei à conclusão de que os dois partidos haviam analisado a matéria com acerto irrecusável.

Convenci-me de que, quando o artigo 79, § 2.º, da Constituição prescreve: "O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional", as coisas não podem ser e deixar de ser, ao mesmo tempo. Como, todavia, sobreviessem murmúrios em sentido oposto, elaborei e fiz o meu descolorido pronunciamento, no dia 30 de março último. Fi-lo, com a tranquilidade de quem se acha constitucional e politicamente arrimado, aconselhado, até impulsionado, pela palavra dos mais sábios, dos mais antigos e eminentes líderes do meu partido.

Dizem-me alguns, agora, que estou equivocado, pelo menos politicamente equivocado.

Não o creio.

Repito: as coisas não podem ser e deixar de ser ao mesmo tempo.

Se o MDB reconheceu que a Constituição restaurou a prática de se entregar a Presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República, é necessário cumprir, aceitar, obedecer o preceito cuja validade se proclamou.

Se o inciso parece impróprio, revejam-no, mas na forma estipulada pela Constituição. Enquanto não for prescrito, ab-rogado, substituído por outro, conserva plena validade porque é lei. Se nos permitíssemos a imprudência de descumprir conscientemente a Carta Magna porque a tanto nos induziram transitórios interesses políticos, aí da nossa débil democracia! Qualquer um, civil ou militar, enrodilhado em interesses também políticos, tentá-lo-ia, se o aspirasse, no roteiro do Congresso.

De meu lado, não realizo a idéia, sequer, como hipótese. A lei má é melhor do que a inexistência de qualquer lei. O Brasil, neste particular, está saindo de experiência sumamente penosa. A experiência de a lei ser apenas a vontade de quem pode. Peço e espero, pois, que a douta Comissão aprove o metucioso, o exaustivo, o irretorquível parecer do eminente senhor Relator.

Dirijo-me, de maneira tóda especial, aos meus companheiros de partido. A tomada institucional de posição, como se vê de fls. 37, do avulso. 32, é a de que a Constituição conferiu "ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional".

Concito-os a que não se retratem, mercê de inspiração supostamente política. Numa democracia, nada sobreleva à intangibilidade da Carta Magna. Quando subordinamos o texto desta às nossas preferências transitórias, ou pessoais, automaticamente conferimos, ao poderoso do momento, ou ao super-veniente, a indiscutível faculdade de agir à base do nosso exemplo.

Senhor Presidente,

Senhores Deputados:

Nas derradeiras semanas, todos temos recebido doutos pareceres, alguns subscritos por juristas ilustres e editados por gráficas da República. Tais pareceres trouxeram à colação raros elementos, todavia, não contidos nos discursos dos Senhores Senadores e dos Senhores Deputados ou na contribuição jornalística de mestres notáveis. Um parecer é sempre um parecer. Vale como argumento de autoridade. Peça pedida é obtida, em caráter pessoal, conhece a luz do sol quando serve à tese de quem a encomendou. Solicitador impenitente de pareceres alheios, não os apoucaria nesta altura de minha vida! Pareceres! A eles, contudo, prefiro os estudos de cunho científico, imparciais e impessoais, vinculadores da opinião de quem os efetua.

Ao que me conste, a Constituição de 1967 teve, até hoje, um só comentador, Roberto Barcelos de Magalhães — *A Constituição Federal de 1967* — edição de José Konfino.

No primeiro volume, páginas 231 e 232 do referido trabalho, lê-se esta lição:

"A Constituição de 1967, visando a retirar do cargo de Vice-Presidente da República o caráter meramente decorativo, atribuiu-lhe a presidência do Congresso Nacional.

Trata-se de uma atribuição nova, intermediária, entre o sistema que nenhuma função atribua ao Vice-Presidente

e o que lhe dava a presidência do Senado.

Parece-nos que a solução visou menos a figura do Vice-Presidente do que a preocupação de corrigir a anomalia de atribuir a direção dos trabalhos do Congresso Nacional ao Presidente do Senado, em detrimento da autoridade do Presidente da Câmara dos Deputados.

Essa fórmula conciliatória reduz um pouco a ociosidade política do Vice-Presidente da República, mas não a anula, desde que, como presidente do Congresso, não dispõe do poder de ingerência nas deliberações, sentindo-se apenas sua presença pelo voto de qualidade, que é o simples voto de desempate.

Melhor seria, entretanto, dar ao Vice-Presidente uma participação mais ativa no trabalho administrativo na cúpula governamental, de modo a prepará-lo para receber a qualquer momento as funções presidenciais.

É o que se espera da lei complementar prevista no § 3.º

Estabelecia a Constituição de 46, no art. 61: "O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde terá voto de qualidade." Essa era, igualmente, a disposição inicial do art. 32 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891: "Art. 32 — O Vice-Presidente da República será o Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade." Qual a significação da expressão final — "onde só terá voto de qualidade"? A fonte das disposições referidas é o art. 1.º, secção 3.ª, n.º 4, da Constituição dos Estados Unidos: "O Vice-Presidente dos Estados Unidos presidirá o Senado; mas não poderá votar senão em caso de empate".

Eis uma opinião impessoal, desinteressada, e que vincula o seu autor.

Rogo aos meus nobres Companheiros de Comissão que me relevem o alentado destas ponderações. Rala-me, porém, a perspectiva de uma incongruência singular: a de divergir de alguns do MDB apenas porque segui a palavra, o ditame, as normas desse mesmo MDB.

Concluo: sou de parecer que o recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional.

Brasília, em 10 de maio de 1967. — **Pedro Horta**.

Por deliberação do Plenário, o recurso do Sr. Deputado Ernani Sátiro ao Despacho

do Sr. Presidente Moura Andrade foi provido e, em consequência, o Projeto de Resolução n.º 1/67 (CN) teve encaminhamento regimental.

Sobre o Projeto de Resolução manifestaram-se as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal:

#### PARECER

N.º 7, DE 1967 (C.N.)

Da Mesa da Câmara dos Deputados sobre o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 1967.

Relator: Deputado José Bonifácio.

#### I — RELATÓRIO

Com a promulgação da nova Constituição Federal em 24 de janeiro e sua entrada em vigor em 15 de março do corrente ano, tornou-se necessária a modificação do Regimento Interno seja do Senado, seja da Câmara dos Deputados, seja do Congresso Nacional, este, o chamado Regimento Comum. É que, como aconteceu das vezes anteriores (Constituição de 1934, de 1946, Emenda Parlamentarista, Atos Institucionais), cumpria, como agora cumpre, adaptar a regra da Casa aos imperativos constitucionais então surgidos com a Carta publicada.

Els que, obedecendo a ordenação em vigor, 214 Deputados federais e 35 Senadores — quorum acima das exigências regimentais (art. 5.º, letra h, do Regimento Comum) — subscreveram o pedido de reforma do Regimento Comum e apresentaram as respectivas alterações.

Por reputar alguns poucos artigos atentatórios da Constituição do Brasil, o Sr. Presidente do Senado Federal interceptou o andamento da solicitação ordenando o seu arquivamento. O Líder do Governo, primeiro signatário da peça, informado com a decisão, interpsôs recurso para o Plenário que, por sua vez, depois de sucessivas reuniões e de longo debate, decidiu reputar constitucional os termos da proposição, o que determinou, pelo Presidente do Senado, respeitando o Regimento, o andamento do projeto. Daí a sua vinda à Mesa da Câmara dos Deputados, tal como aconteceu em ordem à Mesa do Senado Federal.

Na Mesa, o Sr. Presidente houve por bem designar-me relator da matéria. Tais as ocorrências que duraram, nessa fase preliminar, exatamente 2 meses e 7 dias, desde 12 de abril do ano corrente. Recebido por mim em 15 deste, hoje ofereço o meu modesto parecer.

#### II — PARECER

Não cabe aqui, pois exaustivamente já se tratou do assunto, discutir sobre a legitimidade ou não do ato do Presidente do Senado. É matéria passada em julgado: o projeto é constitucional e deve ter, como está tendo seu andamento regimental.

Isto pôsto, entro no mérito da questão.

A adaptação do Regimento Comum aos novos cânones constitucionais se impõe. É coisa inquestionável sobre a qual não perderei tempo alinhando argumentos. Vou logo aos fatos. Desde 1891 até hoje que as regras internas do Parlamento Nacional vêm sofrendo reformas impostas pelas variações dos preceitos constitucionais. Quem duvidar, que leia os Anais da Câmara dos Deputados, do Senado, os Regimentos e procure nas Bibliotecas a série relativamente numerosa de modificações decorrentes das diversas modalidades de Constituição ou de Atos Institucionais publicados. Também foi assim no Império, sobretudo quando da famosa Lei de Interpretação.

Seria pueril reclamar também, para que o documento tenha curso, qualquer justificação, no sentido da técnica legislativa. Nenhum dos Regimentos ora em vigor exige atitude tão fastidiosa como, em geral, são as justificações que se seguem aos projetos.

Vencida essa preliminar sobre as quais faço referência apenas porque alguns dos que debateram o assunto às mesmas teceram reparos, passo ao âmago da questão proposta.

#### AS MODIFICAÇÕES

Pelo projeto, foram, face ao Regimento Comum em vigor (Resolução n.º 1, de 1951 e Resolução n.º 1, de 1964) alterados 4 artigos e introduzidos 8, num total de 12 artigos.

A vasta controvérsia que se observa no Parlamento Nacional, na Imprensa e na literatura jurídica, por via de pareceres e pronunciamentos diversos e numerosos, recaí sobre os três primeiros artigos, precisamente os que tratam da Presidência do Congresso Nacional. Os demais, tem tido aceitação pacífica e inquestionável. Dêstes, o 4.º se refere à criação de Comissão de Inquérito, sua composição e funcionamento, e isto porque o art. 39 da Constituição Federal autorizou o Congresso Nacional a criar Comissões de Inquérito, o que não havia na Carta recém-revogada, que só permitia o funcionamento dêstes institutos separadamente, na Câmara e no Senado.

O art. 5.º impõe regras sobre o andamento de Emendas Constitucionais oriundas de parlamentares, procedentes de Assembléas Estaduais e da iniciativa do Presidente da República. Os arts. 7.º, 8.º e 9.º cogitam da tramitação dos projetos que outorgam poderes, por delegação, ao Presidente da República para elaborar leis. O art. 10 publica normas sobre a marcha, no Congresso Nacional, das propostas orçamentárias. O art. 11 revoga o art. 29 do Regimento Comum vigente, ou seja, o processo de votação secreta para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República. Como se sabe, a Carta de 1967 determina que esse pleito se realize (art. 76) em Colégio Eleitoral, em sessão pública, por votação nominal.

**A PRESIDÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL**

Por ter despertado maior interesse entre os representantes do povo, dos doutrinadores e da imprensa e não pela dificuldade do assunto, nem por ser ele momentoso, pois para mim é de solução cabal e óbvia, deixei para o final o estudo dos arts. 1.º e seguintes sobre cujo exame, pelos motivos expostos, me deterei mais longamente.

O assunto é de clareza tão viva que a celeuma que se levanta em roda dele prende às suas raízes, não há outra explicação, no evidente interesse político que é e deserta. Menos o Direito que a Política se ocupa, com tanto afincio e tão desusado derrame de literatura vazia e confusa, desta matéria sobremodo singela.

Os artigos indigitados tratam da Presidência do Congresso Nacional. Um grupo sustenta que a Carta de 1967 confere essa alta prerrogativa ao Vice-Presidente da República e é o meu ponto de vista, ponha-se desde logo em público a posição. Outra ala declara que esse posto pertence, por via do mesmo diploma, ao Presidente do Senado Federal. Conseqüente a essa última posição, reclama-se para resolver o problema, emenda constitucional. Só esse caminho é conforme a Lei Magna, ajunta-se.

Veja-se então o que há.

Os artigos, na proposta de reforma regimental, estão assim dispostos:

“Art. 1.º — Substitua-se o art. 1.º do Regimento Comum pelo seguinte:

“O Senado e a Câmara dos Deputados reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar ou reformar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos na Constituição.”

Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Substitua-se o art. 3.º pelo seguinte:

“Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.

Parágrafo único — No caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e no caso de impedimento ou falta deste, bem como no de substituição dos membros da Mesa, proceder-se-á segundo o disposto no Regimento do Senado.”

Para se entender bem o que pretendem os subscritores do projeto de alteração do Regimento Comum é necessário por outro lado, transcrever os dispositivos constitucionais vigentes, centro da discussão. Ei-los:

“Art. 31 — .....

§ 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.”

“Art. 79 — .....

§ 2.º — O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.”

O primeiro dispositivo faz parte do Capítulo VI que tem como título: **Do Poder Legislativo**. O segundo, está subordinado ao Capítulo VII: **Do Poder Executivo**.

Posta a questão, cumpre examina-la à luz dos textos e dos argumentos atirados à liça pelos agrupamentos em divergência.

Leve exame sobre os dois textos, o Regimental em reforma e o Constitucional, verifica-se, a primeira hora, a procedência da alteração; a Constituição Federal criou dispositivo novo, a saber, conferiu, em norma expressa, ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional. Esta referência, no nosso Direito Constitucional, desde a Carta de 1891, só agora aparece no texto. Até então, e apenas por força de recomendações regimentais, o Vice-Presidente da República exercia a presidência do Congresso Nacional. Daí, pois, o ser procedente o movimento regimental ora em foco.

A reação a isso surgiu porque estava proclamado pela minoria (com referência aos que assinaram a proposição modificadora) que o Vice-Presidente da República presidia o Congresso Nacional porque era o Presidente do Senado. E como a Constituição em vigor no seu art. 31, § 2.º, acima citado reza que "A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para" (etc.), concluíram que, não sendo mais Presidente do Senado o Vice-Presidente da República, a ele não se poderá mais reconhecer o direito de presidir a reunião conjunta das duas Câmaras. Mas como, de outra parte, a Lei Máxima fixou que o Presidente do Congresso Nacional, inclusive com direito ao voto de qualidade, é o Vice-Presidente da República, resolveram, e aqui Eça de Queiroz é conclamado, "revestir com o manto diáfano da fantasia tão luminosa verdade", com a expiação de que a essa alta autoridade da República se reservaria o papel de presidir somente as reuniões solenes, ou sejam, as festividades que a República oferece aos seus hóspedes ilustres ou as comemorações das suas grandes datas.

Para os especialistas, a distorção não alarma porque eles conhecem, inclusive, o modo de dar à retidão das regras, os movimentos das serpentes como invectivou certa vez Rui Barbosa, mas para aqueles que guardam fé inabalável nas grandezas e nos esplendores do Direito, a afirmação clama e revolta. De modo especial aos que crêem na justiça endereço o meu parecer.

Que se coloquem, um defronte do outro, os textos constitucionais questionados:

- a) o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade etc. (art. 79, § 2.º, da Constituição).

- b) a Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta etc (art. 31, § 2.º da Constituição).

Por isso, a frase do deputado eleito pelo MDB, Pedroso Horta, antigo Ministro da Justiça, figura de relêvo nas letras jurídicas do País e causidico de renome, sobretudo em São Paulo, é considerada o mais poderoso aríete para derrubar tão estranha construção interpretativa. Disse o parlamentar: "onde a Constituição escreveu: o Vice-Presidente da República exercerá a presidência do Congresso — não é possível ler-se: o Vice-Presidente da República não exercerá a presidência do Congresso." (Discurso, Câmara dos Deputados, 30 de março deste ano).

E, de outro lado, onde está: "a Câmara dos Deputados e o Senado sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta", (art. 31, § 2.º, da Constituição Federal), o eminente Presidente do Senado quer que se leia: "Todo o processo legislativo, inclusive a apreciação de decretos-leis, quando realizado em sessões conjuntas, será necessariamente dirigido pela Mesa do Senado, presidida por seu Presidente" (Despacho determinando o arquivamento do projeto, pág. 16 do avulso).

O argumento débil que nem chega a ser sedutor como em geral o são os artificios desse gênero, resulta de um sofisma assim armado: A Mesa do Senado cabe a direção das reuniões das sessões conjuntas, a Mesa tem um Presidente, logo, a esse Presidente cabe presidir as sessões conjuntas!

Mas, se as premissas estão certas as conclusões estão erradas porque se a direção coube a um colegiado, não se conclui que o comando oculto da Assembléa que esse colegiado deve dirigir, seja dado a terceira entidade, que nem consta da figura lógica.

#### DISPOSITIVOS EXPRESSOS

Há um dispositivo expresso: o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional. Há outro dispositivo também expresso mas para a posição da Mesa: dirigir os trabalhos nas reuniões conjuntas. Pretende-se então insinuar aí uma entidade inexistente na lei e no seu espírito, porém, como que sujeito oculto, um Presidente resultado do Regimental, mas que aí não aparece. Alega-se: subentende-se, por força de raciocínio, que por extensão a referência se dirige ao Presidente da Mesa, embora isto não esteja escrito. É um pressuposto. Então, despreza-se o que está expresso, para agarrar o que se pensa estar

subentendido, quando é certo que a Casa pode funcionar, como ocorre em certos organismos jurídicos, sem Presidente (Governo do Uruguai até há pouco). Seria então "Presidente por subentendimento", permita-se o neologismo mas que exprime bem o absurdo a que se quer chegar. Na qualidade de Presidente da Mesa, o Presidente do Senado é figura regimental, nunca constitucional.

Razão teve, pois, Durand, imprópriamente apregoado pelo Senador Josaphat Marinho, mas de toda procedência aqui solicitado, quando escreveu na sua obra "Les Etats Fédéraux, études de droit constitutionnel positif" (Recueil Sirey, Paris, 1930): "É legítimo interpretar amplamente um texto, mas seja qual for, a este respeito, o poder da iniciativa do intérprete, jamais lhe seria permitido contradizer uma disposição expressa". Aplicando-se a lição a nossa tese — a disposição expressa é esta: o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional". E a contradição é a seguinte: ao Presidente do Senado e não ao Vice citado, cabe presidir o Congresso Nacional!

#### NAO É PRESIDENTE DA MESA DO SENADO

Parceres e artigos, discursos e opiniões impressas, a Gráfica do Senado lançou em circulação para defender a tese ingrata. Os nossos melhores juristas, inclusive um deles, Professor de Direito Penal (talvez porque o atual Vice-Presidente da República seja especialista dessa Cadeira) entendeu de entrar na disputa: o ponto perseguido foi sempre um só — o de que o Vice-Presidente da República era o Presidente do Congresso Nacional porque era o Presidente do Senado. Deixou de sê-lo agora, portanto perdeu a cadeira alta no Parlamento. Fica-lhe, à "guisa de manto diáfano", a presidência das sessões solenes.

Pois quem se dispuser a um estudo amplo verificará desde logo: nem o Vice-Presidente da República era Presidente da Mesa do Senado mesmo ao tempo que a Constituição lhe conferia o não menos alto posto de Presidente do Senado Federal, nem, de outra parte, será apenas Presidente das reuniões solenes do Parlamento.

A resposta ao segundo caso não demanda argumentos. É fulminante. O parágrafo único do art. 5.º do Regimento Comum vigente e que não foi derogado nem revogado é taxativo: "Para levantar questão de ordem, terão os Senadores e os Deputados cinco minutos. Não serão, porém, elas admitidas nas sessões solenes". Vê-se aí que nem sessão há, mas apenas reunião festiva.

Ora, se se recusa ao Vice-Presidente da República a presidência das sessões conjuntas do Congresso Nacional e se o Regimento Comum em pleno vigor proíbe o levantamento de questões de ordem, nas chamadas imprópriamente sessões (as solenes), como poderá essa autoridade exercer as funções de Presidente que a Constituição lhe autorizou?

Então, ter-se-á, contrariando inclusive a hermenêutica, clássica e moderna colocado palavra inútil na Constituição, ou, o que é mais grave e inadmissível, esmaga-se o direito do Vice-Presidente da República vedando-lhe o exercício das funções que a Constituição lhe assegurou mesmo aquelas sobre as quais não paira discussão, o de desempatar decisões do Congresso Nacional de proferir o seu voto de qualidade. E isso lhe será impedido por que nenhuma oportunidade terá para fazê-lo. A tanto chega o procedimento do pior cego...

Não pode presidir as sessões conjuntas da Câmara e do Senado porque cabe a direção das mesmas a Mesa do Senado e, por via disso, obteram, ao seu Presidente; não pode proferir voto de qualidade porque esse ensejo jamais aparecerá nas sessões solenes, onde não delibera e, portanto, não haverá empate na votação. Assim, se reduzirá o Vice-Presidente a vingar a interpretação surpreendente a mero espectador de palmas e de flores vistosas.

E não era o Vice-Presidente da República como hoje também não o é pelo direito constitucional anterior, presidente da Mesa do Senado. Nunca foi. No Regimento Comum de 1892 ele nem aparecia, a despeito da Constituição de 91 consagrar a tese de que o Vice-Presidente da República era o Presidente do Senado. É que Floriano Peixoto então exercendo esse cargo assumiu a Presidência da República pelos motivos que a história nos revela. E Prudente de Moraes, já em luta surda com o Consolidador, votou, levado pelos seus pares, ou a eles conduzindo, pouco importa, um Regimento Comum no qual se lê (art. 6.º, Regimento Comum, 1892): "A Mesa do Congresso se comporá de um Presidente e quatro secretários. Parágrafo único — Presidirá as sessões o Vice-Presidente do Senado que será substituído pelo Presidente e Vice-Presidente da Câmara".

Observa-se então: o Vice-Presidente do Senado era indicado para a Presidência do Congresso Nacional, mas a presidência das sessões podia ser exercida por outro que não o Vice-Presidente do Senado, ou seja, o Presidente da Câmara, ou mesmo o seu Vice-

Presidente. Ambos estranhos à Mesa do Senado. Hoje cabe à Mesa do Senado dirigir os trabalhos das sessões conjuntas, mas a presidência das mesmas conferida a uma autoridade também estranha alheia à Mesa do Senado: já não o Presidente ou o Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, como queria o Regimento Comum, art. 6.º, parágrafo único, de 1892, mas o Vice-Presidente da República como querem os subscritores do projeto ora estudado e, acima deles, como quer o art. 78, § 2.º, da Constituição Federal. Eis pois: o Presidente da Mesa do Senado, como tal, e só por exercer essa função não está necessariamente investido das prerrogativas de Presidente do Congresso Nacional.

Há mais. O Regimento Interno do Senado Federal. Resolução n.º 2 de 1959 e que vigorou até 1961, sob a Presidência do atual Presidente, diz no seu art. 50: "Ao Vice-Presidente (do Senado) compete, além do disposto no parágrafo único do art. 213 da Constituição Federal:

- a) .....
- b) .....
- c) presidir as reuniões da Comissão Diretora, podendo discutir e votar".

E no seu art. 67 enumera todos os membros da Mesa, inclusive os suplentes e excluído o Presidente do Senado, como sendo a Comissão Diretora.

Vê-se, pois, que no entendimento do próprio Senado o seu Presidente, na época (1951 a 1961 antes da Emenda Parlamentarista n.º 4) o Vice-Presidente da República era considerado elemento estranho à Mesa do Senado. E a Constituição daquele tempo, a Carta de 1946, já dispunha no seu art. 61: "O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade". E nessa época também já o art. 41 dispunha: "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-á em sessão conjunta etc". Nihil novi sub soli. Além do mais, Mesa e Presidência, na linguagem regimental, nem sempre são uma e mesma coisa. Nem um necessariamente existe em função do outro. Vejam: o art. 19 do Regimento Comum (Res. 1, de 1951) diz que ao ser chamado para votar o "congressista receberá da Mesa uma sobrecarta opaca" e no art. 37 diz, tratando de outro assunto, "o Presidente dará a palavra a dois únicos oradores encarregados de saudar o visitante". No primeiro caso, a Mesa pode funcionar oferecendo a sobrecarta e funcionará através de qualquer que esteja presente

compondo-a, inclusive até do assessor, mas, no segundo, só a pessoa física do Presidente pode praticar o ato de conceder a palavra. A Mesa jamais poderá fazê-lo nos precisos termos enunciados pelo Regimento. No art. 1.º, § 2.º, então as duas entidades aparecem distintas com a nitidez de um clarão: "as sessões que não tiverem data legalmente fixada serão convocadas pelo Presidente do Senado, com audiência prévia da Mesa da Câmara dos Deputados". Quer dizer, a Mesa da Câmara, órgão coletivo, terá de deliberar para acertar a convocação de outra entidade, porém, esta unitária, pessoa física, Presidente do Senado.

#### PRESIDE E DIRIGE. A MESA SÓ DIRIGE

O Vice-Presidente da República pode presidir e dirigir a um tempo os trabalhos do Congresso Nacional pois, praticando ato de presidência, éle dá a palavra e nomeia Comissão, e exercendo ato de direção, éle recomenda ao Secretário a tomada dos votos ou a leitura da chamada dos parlamentares. Ao contrário, a Mesa só pratica atos de direção, pois não pode praticar os de Presidente, de vez que não se concebe várias pessoas ao mesmo tempo, a Mesa, concedendo, uma voz, a palavra ao orador inscrito.

#### ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DO SENADO

Mas um dos argumentos decisivos para mostrar que na Constituição vigente o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso é encontrado nas razões do grupo que sustenta o oposto. Está dito nos pareceres e discursos, na fala do Presidente do Senado e nos artigos de jornais, que tanto o Presidente do Senado, por ser o da Mesa dessa Câmara é o Presidente do Congresso que a própria Constituição nos arts. 47, 52, 62, §§ 1.º e 3.º, 4.º e 5.º, e art. 153, § 2.º, "concede ao Presidente do Senado atribuições específicas de tal modo que esses dispositivos ficariam sem sentido plausível". Aí, está, também o artigo que concede ao Presidente do Senado a faculdade de convocar o Congresso Nacional (art. 62). Ora, todas essas atribuições o Presidente do Senado pode fazê-las e tem reiteradamente feito, em todas as épocas, e pacificamente da cadeira do seu Gabinete no Edifício do Congresso, ou mesmo dos recantos de sua residência, em qualquer lugar do Brasil, através de despacho em papéis que lhe são levados pelos altos funcionários do Senado. A sua presença física na presidência das reuniões conjuntas é inteiramente dispensável para praticar essas medidas que a Lei Magna lhe outorga. Também a promulgação



da Constituição não reclama a sua presença na Presidência das reuniões e isto pelo simples motivo de que se fazem reuniões solenes na promulgação de textos constitucionais simplesmente para a comemoração da data e para que ao ato se abre oportunidade de comparecimento do povo. Mas não há nem lei nem norma regimental que a isso obrigue. É apenas louvável ato cívico. Mais nada. O que a lei quer é que à publicação no órgão oficial apareçam as Mesas da Câmara e do Senado subscrevendo o instrumento legal. Nisso constitui a promulgação. Tanto assim, que numerosas leis são promulgadas através das dobras do *Diário do Congresso Nacional* por quem a lei autoriza fazê-lo. E nem por isto perdem o seu valor coercitivo. Se a Constituição, ou a Emenda Constitucional, for promulgada, sem as solenidades de costume, mas apenas com a assinatura das duas Mesas, e portanto pelas duas Mesas, com publicação no jornal oficial, nada perderá em força obrigatória. Mas a Constituição atribuindo expressamente essa série de atos em virtude da qual os opositores querem ver características de Presidência do Congresso Nacional está é mostrando que foi exemplarmente minuciosa no alinhamento das atribuições que ela quis conceder ao Presidente do Senado. Portanto, quando essa nova Constituição que tão discriminadamente distribui tarefas ao Presidente da Câmara Alta deixou de fazer referência expressa, clara, meridiana, ao seu título ao enunciar que a Mesa do Senado cabia dirigir os trabalhos da sessão conjunta da Câmara e Senado, é porque teve a indiscutível intenção de excluir da Presidência do Congresso Nacional o Presidente do Senado, tanto mais quanto essa regra, da Mesa do Senado dirigir os referidos trabalhos e Vice-Presidente da República presidir o Senado aparece invariavelmente em todas as Constituições anteriores, ressalvada a de 1934. Assim, pois, o que se reputou esquecimento, ou seja — omitir a Presidência do Senado como cabendo ao Vice-Presidente da República, tal como acontecia nas outras, na atual Carta de 1967 a expressão nova desvinculando um cargo do outro, surgiu para romper a rotina e propositadamente. Timbrou-se, por conseguinte, em afirmar o contrário daquilo que todos achavam, até então, coisa certa: que nas palavras "sob a direção da mesa deste" (Senado) estava subentendido o Presidente do Senado então o próprio Vice-Presidente da República. Por isso, para que assim não seja mais, é que a Carta em voga foi incisiva: o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional e não o Presidente da Mesa do Senado, no qual querem ver hoje

uma espécie de "sujeito oculto" das construções gramaticais transferido para a órbita do Direito Público.

#### NÃO HÁ ANTINOMIA

Aquêles que sustentam a tese de que não há antinomia na Constituição de 1967 estão certos. A lei foi clara, como se verificou abundantemente.

Mas para os que entendem que há necessidade de reforma constitucional porque a Lei Magna se apresenta contraditória, direi que aí mesmo a via regimental será a certa, pois que os dois dispositivos, embora opostos um ao outro, se acham inseridos na Constituição: ou se fica com um ou se fica com o outro ao se formular a reforma regimental mas em qualquer caso a obediência ao que está na Carta ficará patente. Se o texto é obscuro, então o caminho que indica a boa hermenêutica é o da conciliação dos dispositivos. Ainda aí não se teria inovado.

Acrescento, à guisa de terminação. Note-se que a Constituição (art. 79, § 2.º) diz, letra da lei, "o Vice-Presidente exercerá as funções". Não disse "exercerá funções", sem estar presente na frase o plural *as*. Isto significa que são *todas* as funções. Quando se usar a expressão "exercerá funções" se pretende dizer que outras funções poderiam ser desempenhadas por outrem. Mas aí a Constituição é clara: são *todas*. Portanto, o que se cometeu ao Presidente do Senado praticar conforme os arts. 47, 62, §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 5.º e art. 153, § 2.º, não foram funções de Presidente do Congresso Nacional. Se viesse na lei a frase "exercerá funções" sem o *as* então a questão poderia ser discutida.

Não chegarei ao exagero de adotar a opinião de Eugénio Pierre que escreveu que "o Regimento Interno tem freqüentemente mais influência que a própria Constituição" (Cláudio Pacheco — "Tratado das Constituições Brasileiras", Vol. V, pág. 208, e "Precis de Droit Constitutionnel", 1950). Não pretendo alinhar autores e doutrinadores, pois o parecer já vai longe. E não me esquecerei jamais que o Congresso Nacional que vai decidir o assunto se constitui de homens de bom senso, embora, a maioria, fora da área onde se agitam os intrincados princípios jurídicos. Atenho-me sempre em ocasiões tais, às palavras de Lafayette, cujas obras escritas na década de 70 do século passado, até hoje constituem êxito de livreria. Dizia ele que o Direito é bom senso. Entendo portanto, que para aclarar assunto politicamente enfumaçado mister não se faz alterar as regras da Lei Maior, mas sim, e tão só, aprovar a proposta de alteração do Regimento

Comum lançado em hora oportuna e sábia-mente, pelo Líder Ernani Satyro e seus seguidores.

A exposição que acabo de fazer e a modesta argumentação que exibi, em verdade, não teria razão de ser se não fôsse o empenho que sempre mantive de manifestar à Mesa da Câmara dos Deputados e a esta, todas as vezes que se me abre oportunidade, o meu respeito e o meu apreço.

Este parecer, tal como está redigido, não tem outro objetivo, pois deveria situar-se apenas na apreciação da parte formal do projeto e da sua ressonância no Regimento Comum.

É que o provimento dado pelo Senado e Câmara dos Deputados em sessão conjunta ao recurso do Líder Ernani Satyro interposto contra o despacho do nobre Presidente do Senado que mandou arquivar, por inconstitucional o projeto em exame, marcou uma posição e pôs fim a controvérsia.

A etapa que vai seguir respirará tão-só que, por via oblíqua, se assentou. Basta a leitura dos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e ambos seguidos pelo Plenário, para se chegar a essa conclusão.

É este o meu parecer: pela aprovação do projeto.

Brasília, 21 de junho de 1967. — José Bonifácio, Relator.

### III — VOTO DO 2.º-VICE-PRESIDENTE

Em decorrência da Carta Constitucional promulgada a 24 de janeiro de 1967, foi apresentado projeto de resolução, com propósito de adaptar o Regimento Comum às inovações da Lei Maior.

Esse projeto com o escopo de regular matéria nova, inexistente na Lei Fundamental anterior, procura, por seu turno, resolver a controvérsia surgida logo após seu advento, acerca da Presidência do Congresso Nacional.

De fato, a Carta de 24 de janeiro de 1967 parece haver criado um conflito ao atribuir, simultaneamente, ao Vice-Presidente da República e à Mesa do Senado Federal o exercício daquele cargo.

Senão vejamos.

Ao disciplinar, no capítulo do Poder Legislativo (art. 31, § 2.º), a questão, conferiu expressamente, à Mesa do Senado a Presidência dos trabalhos legislativos, a saber, "a Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa dêste reunir-se-ão em

sessão conjunta para: I — inaugurar a sessão legislativa; II — elaborar o Regimento Comum; III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; IV — deliberar sobre veto; V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição".

Ora, a Mesa do Senado é integrada por Senadores, eleitos dentro seus pares, tendo na cúpula um Presidente. O Vice-Presidente da República não é membro dela, como ocorria sob a égide das Cartas republicanas anteriores, desde 1891. Estas concediam ao Vice-Presidente da República a direção das sessões conjuntas do Congresso na qualidade de Presidente do Senado, diversamente do que ocorre atualmente.

Mas, logo a seguir, no capítulo do Poder Executivo, a novel Constituição, no art. 79, § 2.º reza, in verbis: "O Vice-Presidente (da República) exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar". Esta norma parece colidir frontalmente com a outra citada anteriormente.

Agora o Vice-Presidente da República não é mais Presidente do Senado, como antes, quando sem embargo de pertencer ao Poder Executivo, era constitucionalmente considerado membro da Mesa do Senado, cuja direção detinha.

Assim, a despeito de a controvérsia haver suscitado o contraste, aparentemente inconciliável, a superveniência do projeto de resolução, propondo alterar o Regimento Comum, não fez senão trazer lenha para a fogueira, avivando ainda mais a maltratada querela. Os autores do projeto imaginaram resolver o problema, através do expediente de atribuir nêle, expressamente, a direção dos trabalhos das reuniões conjuntas do Congresso, ao Vice-Presidente da República.

Em torno da controvérsia, desde logo, sponte sua ou por convocação de terceiros, manifestaram-se inúmeros juristas e parlamentares, em alentados pareceres e estudos, além de substanciosos pronunciamentos, buscando todos espancar as dúvidas existentes, face a alegada dubiedade dos textos, especialmente com relação à figura nova do Presidente do Congresso Nacional, com características próprias, fortemente gizadas.

O debate foi travado, dentro e fora do Parlamento, em termos emocionais e negativos, derivando, inclusive, para as relevantes peculiaridades das personalidades diretamente envolvidas. Ora, tanto o Presidente efetivo do Senado, como o atual Vice-Pre-

sidente da República, ambos de grande conceito no Congresso, com invejáveis fôlhas de serviços prestados ao País, têm tôdas as qualificações para o perfeito exercício da Presidência em disputa.

As duas facções em choque invocaram ponderáveis e respeitáveis argumentos, perquirindo os textos constitucionais, dissecando minuciosamente a doutrina, juntando cada uma às ditas razões últimas, através das quais teria sido apresentada a verdadeira significação e inteligência das regras em contraste, que, obviamente, estava do seu lado.

Se dúvidas existiam, impossíveis de aclarar por meio de interpretação, não nos parece razoável suprimir a incerteza por via indireta, como se pretende pelo projeto em pauta. O caminho não é este. A via escolhida é imprópria.

O atual Presidente do Senado confrontou, em defesa das atribuições de cargo que ocupa, diversos dispositivos da própria Carta, que parecem confirmar sua tese. Arrimou-se em argumentos irrespondíveis que, ineludivelmente, podem levar ao reconhecimento da legitimidade de caber à Mesa do Senado a direção dos trabalhos do processo legislativo, ficando as demais funções da Presidência do Congresso para o Vice-Presidente da República.

Não concordamos com a solução proposta pelo projeto, in casu. Não se trata de questão política, de interesse partidário ou de conveniência pessoal. O que está em jogo é a própria instituição e o regime. Não pode nem deve ser tolerada a Revisão Constitucional — que é o que está sendo objetivado no projeto — através da reforma do Regimento Comum.

Diante das normas constitucionais que impõem aprovação de proposições até pelo simples decurso do tempo sem embargo de reconhecer todos os méritos na personalidade do atual Vice-Presidente da República, não deve o Poder Legislativo ficar ao arbítrio dos eventuais ocupantes desse cargo. Por intermédio dos inúmeros expedientes dilatórios, que todos conhecemos, poderão vingar resultados não desejados pelo Congresso. Comprometido ficaria desta maneira, o Congresso com a decisão afinal referendada, por se haverem escorado, sem manifestação definitiva, os prazos constitucionais.

Destarte, não nos resta outro caminho senão votarmos contra o Projeto, relativamente à Presidência do Congresso Nacional, por entendermos, no particular, que êle busca, essencialmente, obviar, por meio impróprio,

uma questão que exigiria Emenda à Constituição.

No tocante às demais disposições, nosso voto é favorável pois, merecem ser aprovadas.

Brasília, 28 de junho de 1967. — **Getúlio Moura.**

#### IV — PARECER DA MESA

A Mesa, na reunião de hoje, presentes os Senhores **Baptista Ramos**, Presidente — **José Bonifácio**, 1.º Vice-Presidente (Relator) — **Getúlio Moura**, 2.º Vice-Presidente — **Henrique de La Rocque**, 1.º-Secretário — **Aroldo Carvalho**, 3.º-Secretário e **Ary Alcântara**, 4.º-Secretário, apreciando o Projeto de Resolução CN-1/67 que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 1967, resolveu aprovar o parecer do Relator, favorável à proposição, com o voto em separado do Sr. 2.º Vice-Presidente contra o projeto, relativamente à Presidência do Congresso Nacional.

Sala das Reuniões, 28 de junho de 1967. — **Baptista Ramos**, Presidente. — **José Bonifácio**, 1.º Vice-Presidente, Relator. — **Getúlio Moura**, 2.º Vice-Presidente. — **Henrique de La Rocque**, 1.º-Secretário — **Aroldo Carvalho**, 3.º-Secretário — **Ary Alcântara**, 4.º-Secretário.

#### PARECER

N.º 8, de 1967 (CN)

Da Comissão Diretora do Senado sobre o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967 (CN), que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 1967.

Relator do vencido: Senador **Gilberto Marinho**.

Preliminarmente, entendemos que, embora nos caiba, como atribuição específica, apreciar o Projeto apenas quanto ao mérito, não podemos deixar de reafirmar a nossa posição contrária ao art. 2.º e ao parágrafo único do art. 3.º, alicerçada em pronunciamento de acatados juristas.

**Pontes de Miranda**, em seu parecer, afirma, conclusivamente, que, nas funções legislativas não cabe ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional. Assevera que essa Presidência compete, nos termos da Constituição, ao Presidente do Senado Federal:

“Tem o Presidente do Senado Federal as seguintes atribuições:

a) presidir a inauguração da Sessão Legislativa (art. 31, § 2.º, I), verbis, “sob

a direção da Mesa dêste", isto é, do Senado Federal;

b) presidir a sessão em que se elabora o Regimento Comum (art. 31, § 2.º, II), verbis, "sob a direção da Mesa dêste", isto é, do Senado Federal;

c) receber o compromisso do Presidente da República a comunicação dos motivos do veto parcial ou total, a qualquer projeto (art. 62, § 1.º);

e) convocar as duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecerem e deliberarem do veto (art. 62, § 3.º);

f) promulgar os projetos cuja promulgação não foi feita, no prazo (artigo 62, § 4.º), pelo Presidente da República;

g) promulgar os atos legislativos da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 62, § 5.º e 47);

h) convocar o Congresso Nacional, se não está em reunião, para conhecer e deliberar sobre o estado de sítio (art. 153, § 2.º);

i) presidir as sessões em que caiba, ao Congresso deliberar e. g. arts. 47, 51 e 53.)"

Paulino Jacques preceitua: "A pretexto de modificar o Regimento Comum, nos termos acima enunciados, o que realmente se colima é a alteração da "Lei Magna" por processo não admitido, verdadeiramente extravagante, se não herético, porque os princípios da eidética e da dogmática constitucional clamam contra ele".

Loureiro Júnior lembra o Julz Miller, em citação de Rui, quando, nas suas "Lecturas" sobre a Constituição americana, se referia à atribuição do Vice-Presidente da República como sendo apenas de "mera dignidade e respeitabilidade", e acrescenta: "Tais atribuições são, atualmente, denominadas pelo preclaro Pontes de Miranda como "funções meramente protocolares ou cerimoniais".

E conclui: inadmissível o propósito de supplantar dispositivos constitucionais mediante simples reformas de Regimento Interno, efetivadas através da Resolução do Congresso Nacional."

Miguel Reale assinala que: "A solução constante do Projeto de Resolução que visa modificar o Regimento Comum do Congresso Nacional, congregando os dois artigos aqui examinados, a fim de outorgar ao Vice-Presidente da República a "presidência"

das sessões e à Mesa do Senado a sua direção, não resiste à mais perfunctória análise, a começar pelo exame aos aspectos gramaticais até as razões lógicas e teleológicas-políticas das duas normas constitucionais, aparentemente em conflito."

Continuando, diz: "Quando o Congresso Nacional se reúne para exercer funções de ordem normativa, quer apreciando vetos do Executivo, quer emanando atos normativos próprios, fá-lo sob a Presidência da Mesa do Senado."

E a seguir: "Evidenciando que ao Presidente do Senado cabe a direção do Congresso Nacional, quando em reunião para tarefas legislativas, a pretendida alteração do Regimento Comum importa, ineludivelmente, delegação de poder elvada de inconstitucionalidade manifesta."

Josaphat Marinho ensina: "Compete ao Presidente do Senado, como a figura central da Mesa dêste, a direção das sessões conjuntas constitucionalmente enumeradas ou previstas."

E afirma, citando o art. 31, § 2.º, da Constituição: "Por êsse preceito, explícito e enumerativo, tôdas as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso Nacional, prevista na Constituição, realizam-se sob a direção da Mesa do Senado. Vale dizer: tôdas as reuniões convocadas para que o Congresso Nacional exerça sua competência constitucional, de natureza jurídica ou política, são presididas pela Mesa do Senado, nos precisos e excludentes termos da Constituição."

E observa: "Pouco importa que a enumeração dos casos de reunião do Congresso, reservados à direção do Presidente do Senado, envolva as principais sessões conjuntas..."

Antônio Balbino doutrina: "A integração da Mesa do Senado, sem qualquer reserva, restrição ou condicionamento, como órgão dirigente das duas Casas conjuntamente reunidas, aí está como um conceito de natureza constitucional, que surgindo como um ato de competência do Senado, não pode ficar subordinado a modificações expressas no Regimento Comum."

Frederico Marques, analisando o art. 79, § 2.º, da Constituição, comenta: "Pôsto o preceito transcrito (art. 79, § 2.º) em confronto com o do art. 31, § 2.º, o que se verifica é o seguinte: a Presidência do Congresso, no caso, tem mais aspecto honorífico que o de efetivo exercício da direção das Casas do Legislativo. Tal como o Presidente da República, na França da Constituição

parlamentarista de 1946, pode-se dizer que, entre nós, o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso Nacional, "au point de vue de la représentation et du cérémonial", enquanto que "la tace de gouverner" (id est, a de realmente presidir ao Congresso), cabe à Mesa do Senado e seu Presidente (Of. D. W. S. Lidderdade, op. cit., págs. 57 e 58)."

Prosegue Frederico Marques: "Predominantemente honorífica, na vigente Constituição, é, assim, a Presidência do Congresso atribuída ao Vice-Presidente da República, à semelhança do que ocorre com os Chefes de Estado (Presidente da República ou Monarcas) nos Estados de Governos Parlamentaristas."

E adiante: "O Vice-Presidente é Presidente do Congresso Nacional; mas nessa qualidade, não preside as sessões conjuntas do Congresso arroladas no art. 31, § 2.º, porque não integra a Mesa do Senado, nem tem competência para as funções mencionadas no art. 62, por não ser Presidente do Senado."

Só funções e atividades residuais a ele cabem, pouco importando que sejam reduzidas ou mínimas, insignificantes e sem relêvo, pois nada há de anormal em que a Constituição criasse uma Presidência do Congresso mais honorífica que atuante, em que a pessoa investida no cargo venha a ter, principalmente, o papel de representante do órgão. Se em relação a Reis, Rainhas e Presidentes isso acontece, nos sistemas parlamentaristas, nada há que impeça tratamento semelhante ao Vice-Presidente da República, quando alçado à posição de Presidente do Congresso Nacional, na forma prevista pelo art. 79, § 2.º, da Constituição atual."

Pontes de Miranda lembra ainda: "Hoje, não mais se há de falar de vontade do legislador e da vontade da lei. A lei é o que se publicou."

Continua: "A Presidência do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República, que é eleito após registro conjunto seria agravamento sério da depreciação do Congresso Nacional. Mas não há por onde se chegar a tal conclusão com os textos dos artigos 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º; e 153, § 2.º"

No mesmo sentido manifestaram-se os eminentes professores Alfredo Buzaid, Gondim Neto, Canuto Mendes de Almeida e outros eminentes juristas.

Esses foram os fundamentos que nos levaram, na oportunidade, ao entendimento

quanto à impossibilidade constitucional de prevalecerem o art. 2.º e o parágrafo único do art. 3.º do Projeto.

Quanto aos demais artigos, *data venis*, não disciplinam convenientemente o funcionamento das sessões conjuntas, além de que se ocupam apenas de algumas das matérias que deveriam ser reguladas.

Na realidade, não cuidou o Projeto de adaptar todo o Regimento Comum às disposições da Constituição, mas somente de algumas modificações.

Limitou-se a cinco itens: comissões de inquérito, propostas de emenda à Constituição, comissões especiais para delegação de leis, apreciação de decretos com força de leis, tramitação do projeto de Orçamento.

Diversas outras medidas importantes e, até, substanciais para o funcionamento das Casas em conjunto, deixaram de ser consideradas.

Assim, mister se faz uma adaptação ampla, que atinja por inteiro o Regimento Comum, recompondo-o e o reformulando, a começar pelo objeto, convocação e direção dos trabalhos; a ordem dos trabalhos, no que se relaciona com a sessão de instalação do Congresso; a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República; as deliberações sobre veto e sobre Regimento Comum.

Da mesma forma, as votações merecem algumas novas disposições regimentais assim como o disciplinamento das sessões solenes. As Comissões Mistas, o seu funcionamento, as Comissões de Inquérito, a preceituação sobre a ação fiscalizadora do Congresso têm de sofrer modificações e inovações, no Regimento Comum, em face do que dispõe a Constituição de 1967. Atingidos devem ser também os Capítulos referentes aos projetos de lei em tramitação conjunta, ou em revisão, o Projeto de Orçamento, a deliberação sobre o veto, e as próprias disposições gerais do Regimento Comum.

Assim entendendo, acolhemos as sugestões do eminente Senador Nogueira da Gama e de outros ilustres colegas traduzidas em um substitutivo que visa a realizar a reformulação total do Regimento Comum e através do qual se oferece à consideração dos Senhores Congressistas o fruto de experiência haurida pela Mesa na direção dos trabalhos das sessões conjuntas, não só na fase anterior a 1964, como nos três últimos anos e atendendo às inovações que ao processo legislativo trouxe a nova Carta.

Dividido em título, capítulos e seções, o substitutivo compreende todo o trabalho a

ser realizado em conjunto pelas duas Casas, numa integral adaptação do Regimento Comum às disposições constitucionais vigentes, como se verá da seguinte enumeração dos assuntos tratados:

**I — quanto ao objeto, convocação e direção das sessões conjuntas:**

- a) as sessões relacionadas com o trabalho legislativo;
- b) as sessões não relacionadas com o trabalho legislativo;

**II — quanto à ordem dos trabalhos:**

- a) nas sessões conjuntas em geral;
- b) nas sessões de instalação do Congresso Nacional;
- c) nas sessões de eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- d) nas sessões de posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- e) nas sessões em que compareça o Presidente da República;
- f) nas sessões para deliberar sobre matéria legislativa;
- g) nas sessões para deliberar sobre o Regimento Comum.

O Substitutivo apresentado pela Mesa do Senado Federal compreende, em 129 artigos, todo o Regimento Comum. Determina expressamente na sua Seção II:

**"SEÇÃO II**

**Das Sessões não Relacionadas com o Trabalho Legislativo**

**Art. 11** — Em todos os casos não especificados no art. 31, § 2.º, da Constituição, em que as duas Câmaras realizem sessões conjuntas mediante entendimento entre as respectivas Mesas, inclusive aquelas que se destinarem a homenagear Chefes de Estado estrangeiros e à prática de atos comemorativos, exercerá a Presidência o Vice-Presidente da República, assistido pelos Secretários do Senado e da Câmara dos Deputados, que convocar.

**Art. 12** — Nas sessões a que se refere o artigo anterior, se ocorrerem votações, o Vice-Presidente da República nelas terá apenas voto de qualidade.

**Art. 13** — Na ausência do Vice-Presidente da República, a sua substituição se fará na

forma prevista para a do Presidente do Senado."

O Senador Dinarte Mariz, 1.º-Secretário, foi vencido, apresentando o seguinte voto em separado:

" Projeto de resolução subscrito por Senadores e Deputados e com a ementa "Adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967" foi lido na sessão conjunta do Congresso Nacional em 12 de abril de 1967. Na mesma sessão ordenou o Senhor Presidente que esse projeto fôsse à publicação e, na sessão seguinte, leu, o Senhor Presidente, despacho determinando o arquivamento do projeto porque o considerou flagrantemente inconstitucional. Terminada a leitura, o Senhor Deputado Ernani Sátiro interpôs imediato recurso do despacho para o Plenário, o que foi deferido, sendo ordenado que sobre o assunto se ouvissem as Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Cada uma das Comissões emitiu parecer, que não alcançou a unanimidade, recomendando as respectivas maiorias o provimento do recurso. Os pareceres mereceram acolhida do Plenário que, por 227 votos contra 133, deliberou o prosseguimento do curso do projeto cuja tramitação fôra interrompida pelo despacho do Senhor Presidente do Senado.

Provido o recurso, o Senhor Presidente do Senado ordenou que o projeto fôsse encaminhado à Comissão Diretora do Senado, na conformidade do disposto no art. 51, § 1.º, do Regimento Comum e, em data de 14 de junho corrente, incumbiu-me de relatá-lo.

Contém o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, 12 artigos, dos quais os três primeiros versam sobre a reunião conjunta do Senado e da Câmara dos Deputados, sobre a presidência da mesma reunião e sobre o procedimento a ser adotado para o caso de vaga do cargo de Vice-Presidente da República, para as hipóteses de impedimento ou falta deste e para o de substituição dos membros da Mesa na função a esta reservada de dirigir os trabalhos das sessões do Congresso Nacional.

Nos demais artigos do projeto, cogita-se de disciplinar a criação e o funcionamento de Comissão de Inquérito composta de membros das Casas do Congresso Nacional, de ordenar a tramitação de propostas de emenda à Constituição formuladas por membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou procedentes de Assembleias Legislativas dos Estados, de dispor acerca do andamento de projetos de lei referidos no art. 54 da

Constituição, de estabelecer normas sobre elaboração de lei delegada, sobre projeto de resolução delegando ao Presidente da República a elaboração de lei sobre decreto com força de lei, sobre distribuição de prazo para pronunciamento das Casas do Congresso Nacional quanto à proposta do orçamento e sobre revogação do disposto no art. 23 vigente a propósito do processo de votação de Presidente e de Vice-Presidente da República.

Tal foi o interesse despertado pela solução do problema de saber a quem compete a presidência do Congresso Nacional que, desde quando se ofereceu o Projeto de Resolução n.º 1, todas as atenções se concentram nos dispositivos dos arts. 1.º e 3.º, ficando relegados para plano inferior os demais dispositivos, os quais, tanto quanto os primeiros, têm por objetivo o que vem enunciando na emenda, isto é, a adaptação do Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

No primeiro despacho do Senhor Presidente do Senado, nos vários pareceres emitidos, quer dentro do Congresso Nacional, quer fora do mesmo, nos discursos proferidos, nas questões de ordem suscitadas, a tônica predominante foi sempre a de saber se os três primeiros dispositivos do projeto eram, ou não, constitucionais.

Cumpra que se dê merecido relevo aceitando o trabalho do Relator — Senhor Senador Petrónio Portela. Pela expressiva maioria de sete votos em dez, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou, entre outras, esta conclusão do parecer de seu Relator:

“O Vice-Presidente da República presidirá aos trabalhos da Mesa com voto de qualidade”;

sendo que a direção dos trabalhos do Congresso Nacional caberá à Mesa do Senado Federal, constituída de todos os membros.

Em votação nominal, a maioria do Senado e a maioria da Câmara exprimiram sua concordância com os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça de uma e de outra Casa do Congresso, ficando assim bem claro que se reconhecia, mediante provimento do recurso, a constitucionalidade do projeto de resolução que, no entender do Senhor Presidente do Senado, devia ser arquivado por inconstitucional.

Já agora, portanto assentado está que na conformidade do deliberado pelos Congressistas a exata interpretação da Constituição

de 24 de janeiro de 1967 reconhece caber ao Vice-Presidente da República a presidência de todas as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado. Deste modo, a proposta de reforma do Regimento Comum não tem por objetivo alterar qualquer dispositivo constitucional. Deste modo, a proposta de reforma do Regimento Comum apenas insere no Regimento princípio constante do diploma constitucional vigente. Assim sendo, não é a Constituição que fica sujeita a interpretações modificativas de seu texto e sim é o Regimento Comum que se pretende adaptar aos dispositivos constitucionais.

Por essas razões e, considerando que os demais dispositivos do projeto têm o alcance pretendido na ementa, pelas demais razões do referido parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, opinamos no sentido de que o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, merece ser aprovado. — *Dinarte Mariz*.

III — quanto às discussões e votações;

IV — quanto às Comissões Mistas:  
a) espécies e criação;  
b) funcionamento.

V — quanto à elaboração legislativa:

a) elaboração legislativa em conjunto:

a.1 — projetos de emenda à Constituição;

a.2 — projetos de lei de iniciativa do Presidente da República para apreciação em conjunto;

a.3 — veto presidencial;

b) elaboração legislativa feita separadamente pelas duas Casas:

b.1 — projetos de lei em revisão;

b.2 — orçamento.

VI — quanto à delegação legislativa:

a) disposições gerais;

b) delegação legislativa ao Presidente da República;

e) delegação legislativa interna:

c.1 — delegação legislativa à Comissão Mista;

c.2 — delegação legislativa em cada Casa.

VII — quanto à ação fiscalizadora do Congresso Nacional:

a) pronunciamento do Congresso sobre decretos com força de lei;

b) pronunciamento do Congresso sobre contratos impugnados pelo Tribunal de Contas;

c) Comissões de Inquérito do Congresso Nacional.

VIII — Lideranças.

IX — Publicações referentes ao Congresso Nacional.

X — Disposições Gerais e Transitórias.

Concluimos, pois, oferecendo, devidamente justificado neste Parecer, substitutivo integral ao Projeto, para nele compreender, por inteiro, o Regimento Comum. — Camillo Nogueira da Gama, 1.º Vice-Presidente — Gilberto Marinho, Relator, 2.º Vice-Presidente — Dinarte Mariz, 1.º-Secretário, vencido — Victorino Freire, 2.º-Secretário — Edmundo Levi, 3.º-Secretário — Cattete Pinheiro, 4.º-Secretário — Guido Mondim, 2.º-Suplente — Sebastião Archer, 3.º-Suplente — Raul Giuberti, 4.º-Suplente."

Diversos e eruditos pronunciamentos foram feitos, no Congresso Nacional, durante a tramitação do Projeto de Resolução n.º 1/67 (CN).

Sendo impossível a transcrição na íntegra de todos os discursos então proferidos, remetemos o leitor aos Diários do Congresso que os publicaram, fornecendo o

#### HISTÓRICO DA RESOLUÇÃO

##### DO CONGRESSO NACIONAL N.º 1/67

— PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 1/67 — "Adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24-1-67." DCN — Conj. — 12-4-67 — pág. 602

— Despacho do Presidente Moura Andrade e Recurso do Deputado Ernani Sátiro

DCN — Conj. — 13-4-67 — pág. 610

— PARECER PARA ESTUDO, publicado com autorização do Sr. Presidente da CCJ.

Relator: Sen. Petrônio Portella

Diante do exposto, cabe concluir:

a) o despacho presidencial não tem fundamento na lei.

b) a Mesa do Senado, constituída de todos os seus membros, íntegra, deverá dirigir os trabalhos do Congresso, na forma que determinar o Regimento Comum (art. 31, § 1.º, n.º III);

c) o Vice-Presidente da República presidirá aos trabalhos da Mesa, com o voto de qualidade.

Caberá ao Plenário fazer cumprir a Constituição através do Regimento Comum.

Este é o parecer.

DCN — II — 4-5-67 — pág. 936/39

Rep. DCN — II — 13-5-67 — pág. 936/39

— PARECER N.º 4/67 (CN) — Da CCJ do Senado

Relator: Sen. Petrônio Portella

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 633

— Voto em separado do Sen. Antônio Balbino, no Recurso interposto contra despacho do Presidente do Senado que mandou arquivar o Projeto de Resolução número 1/67, do Congresso Nacional.

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 636

— Declaração de voto do Sen. Josaphat Marinho

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 640

— PARECER N.º 5/67 (CN) — Da CCJ da Câmara sobre o recurso ao Plenário do despacho do Sr. Presidente do Senado Federal que mandou arquivar o Projeto de Resolução n.º 1/67, do Congresso Nacional.

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 641

— Voto do Dep. Pedroso Horta

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 648

— Voto em separado do Dep. Paulo Campos

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 652

— Fundamentação de voto — Rubem Nogueira

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 654

— DISCUSSÃO, em turno único, do recurso do Sr. Dep. Ernani Sátiro, do despacho que determinou o arquivamento, por inconstitucionalidade, do Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1/67 — João Borges (questão de ordem) ..., Ernani Sátiro (sobre a questão de ordem) ..., O Sr. Presidente (Moura Andrade)



— ... questão de ordem ... e, pois, procedente. Os Srs. Congressistas me desculpam, mas não tendo havido nenhuma deliberação de dispensa de interstício, a esta Presidência não cabe outra atitude senão a de retirar a matéria da Ordem do Dia, para voltar na próxima quinta-feira, e declarar encerrada a sessão.  
DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 657

— PROJETO

Despacho do Presidente do Senado

Recurso do Sr. Ernani Sátiro

Parecer da CCJ sobre o Recurso ao Plenário.

Relator: José Meira

Em conclusão:

- 1) o Sr. Presidente do Senado carecia de poderes para mandar arquivar o Projeto de Resolução 1/67, em face do art. 5.º e do Regimento Comum;
- 2) o projeto é constitucional e juridicamente perfeito. Sou de parecer, portanto, que o recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo plenário do Congresso Nacional.

DCN — I — 19-5-67 — pág. 2.436/2.447

- Questão de ordem do Sr. Clemens Sampaio: ... o Presidente que proferiu o despacho que deu motivo ao recurso, no nosso entender, não poderá presidir a sessão.

Resposta do Sr. Presidente (Moura Andrade) ... S. Exa. não pode cometer o grave equívoco de confundir interesse pessoal com dever de função. E por dever de função que presido esta sessão.

DCN — Conj. — 25-5-67 — pág. 580

- DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso do Sr. Deputado Ernani Sátiro — Josaphat Marinho ... Petrónio Portella (pronuncia discurso que, entregue à revisão do orador, será publicado depois).  
DCN — Conj. — 25-5-67 — pág. 583

- DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso ... Paulo Campos ..., Leon Pires ..., Feliciano Figueiredo.  
DCN — Conj. — 31-5-67 — pág. 592

- Chagas Rodrigues (questão de ordem) ... Jairo Brun ..., Adolpho Oliveira (questão de ordem) ..., José Meira.  
DCN — Conj. — 2-6-67 — pág. 602/609

- DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso ... (continuação); Lurtz Sabiá ..., Pires Sabóia ..., Joel Ferreira.  
DCN — Conj. — 2-6-67 — pág. 611/616

- DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso (continuação) — Amaral Neto ..., Brito Velho, Daniel Krieger.

Requerimento do Sr. Ernani Sátiro e outros. ... requeremos o encerramento da discussão do recurso interposto contra o despacho que determinou o arquivamento do Proj. de Resolução do Congresso Nacional n.º 1/67.

João Herculino (para encaminhar a votação), Raul Brunini (para encaminhar a votação), Daniel Krieger ..., Lutz Garcia (encaminhamento de votação), Ruy Santos (encaminhamento de votação), Joel Ferreira (encaminhamento de votação), Jairo Brun (encaminhamento de votação), Geraldo Freire (encaminhamento de votação), Ernani Sátiro (encaminhamento de votação), Mário Covas (encaminhamento de votação).

VOTAÇÃO DO REQUERIMENTO DE ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO:

Aprovado. Mário Covas solicita verificação de votação:

127 sim e 54 não. Total: 181 votos. Não há número.

DCN — Conj. — 7-6-67 — pág. 619

- Moura Andrade (para explicação pessoal) ... Geraldo Freire (como Líder) ...

- DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso (continuação)

Requerimento de encerramento de discussão: aprovado. Em consequência, está encerrada a discussão.

VOTAÇÃO do Recurso do Dep. Ernani Sátiro — Feliciano Figueiredo (encaminhar votação) Paulo Campos (para uma declaração) Aprovado.

Mário Covas — requer verificação de votação, por bancadas. É lido Reqto. do Sr. Gastone Righi ... autorizar a votação secreta; O Sr. Presidente: ... não podendo por este motivo, submeter à votação o reqto. O Sr. Mário Covas: ... seja feita votação nominal. O Sr. Presidente: Defiro o reqto. do Sr. Dep. Mário Covas.

Resultado: votaram sim 227 Senhores Congressistas; 133 votaram não; houve uma abstenção.

O Recurso foi provido e, em consequência, o Projeto de Resolução terá o encaminhamento regimental.

DCN — Conj. — 8-6-67 — pág. 630

## DECLARAÇÕES DE VOTO.

- PARECER N.º 7/67 (CN) — Da Mesa da Câmara. Relator: Dep. José Bonifácio — favorável, com o voto em separado do Sr. 2.º-Vice-Presidente contra o projeto, relativamente à Presidência do Congresso Nacional.

PARECER N.º 8/67 (CN) — Da Comissão Diretora do Senado.

Relator do vencido: Sen. Gilberto Marinho — substitutivo integral.

Voto em separado

Relator: Sen. Dinarte Mariz

DCN — II — 1-7-67 — pág. 1.514/1.522

- DISCUSSÃO, em turno único, sobre o projeto e o substitutivo: Lurtz Sabiá (questão de ordem) ... os congressistas não receberam os avulsos do projeto. O Sr. Presidente: ... a questão de ordem levantada é acolhida. A sessão vai ser encerrada.

DCN — Conj. — 3-8-67 — pág. 680

- DISCUSSÃO, em turno único — são lidas 3 emendas apresentadas pelo Sr. Sen. Bezerra Neto.

Discussão: Lurtz Sabiá (pela ordem), Bernardo Cabral (questão de ordem), Lurtz Sabiá ..., João Menezes.

DCN — Conj. — 4-8-67 — pág. 692

- DISCUSSÃO, em turno único — Encerrada. Tendo sido apresentadas três emendas ao projeto de resolução em pauta, vão elas às duas Mesas, do Senado e da Câmara, para sobre elas se manifestarem.

DCN — Conj. — 8-8-67 — pág. 696

- É lido Ofício do Sr. Sen. Bezerra Neto, autor de três emendas, solicitando retirada das mesmas.

DCN — II — 9-8-67 — pág. 1.648

- É lida comunicação do Sr. Sen. Bezerra Neto solicitando retirada das emendas de sua autoria.

O Sr. Presidente: — A Presidência deferiu o pedido.

VOTAÇÃO, em turno único — Celso Passos (encaminhamento); Feliciano de Figueiredo (idem); Haroldo Leon-Peres (idem); Joel Ferreira (idem); Geraldo Freire (idem); Lurtz Sabiá (idem); Getúlio Moura.

VOTAÇÃO: É lido e aprovado Reqto. do Sr. Ernani Sátiro ... preferência para votação do Projeto.

É lido Reqto. do Sr. João Borges e outros; votação secreta.

Votação do Reqto.: Ernani Sátiro (encaminhamento); João Borges (para contestar); O Sr. Presidente (Moura Andrade); rejeitado o requerimento.

O Sr. Mário Covas (declaração de voto).

O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade) — Foi deferido pelo Congresso Nacional o reqto. do nobre Dep. Ernani Sátiro de preferência para o projeto e de votação global. Vai ser votado o projeto. Se aprovado, estará prejudicado o Substitutivo. DCN — Conj. — 11-8-67 — pág. 702/708

Vai-se proceder à votação na Câmara dos Deputados.

Os Srs. Deputados que aprovam o Projeto de Resolução n.º 1, queiram permanecer sentados: Aprovado.

O Sr. Mário Covas: pede verificação: sim — 189 Deputados; não — 94 Deputados; abstenção — 2.

O Projeto foi aprovado na Câmara e está prejudicado o substitutivo.

Passa-se à votação no Senado Federal: Os Srs. Senadores que aprovam o projeto queiram permanecer sentados: Aprovado. O SR. PRESIDENTE: Há sobre a mesa declarações de voto dos Srs. Deputados Lurtz Sabiá, Getúlio Moura, Rubem Nogueira e Hélio Garcia. Serão publicadas. O Sr. Aurélio Vianna: (para uma declaração de voto) ... a bancada do MDB do Senado votou contra o projeto de resolução.

O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade): A declaração de voto do Líder do MDB constará da Ata.

O projeto ficou dispensado de redação final, nos termos do Regimento Comum, uma vez que não sofreu modificações.

Reafirmo aos Srs. Congressistas que se acaba de consumir uma violência à Constituição.

Esta Presidência não promulgará a Resolução inconstitucional que acabou de ser votada. (Muito bem! Palmas.)

Conforme verificamos, através do Histórico, foi concedida preferência para a votação do Projeto que, aprovado, foi promulgado como Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967.

## V — PARECERES DE JURISTAS

Diversos eminentes juristas opinaram sobre a relevante questão, emitindo Pareceres que transcrevemos a seguir:

### I — Alfredo Buzaid

#### I — OS FATOS

1. Os fatos são bem conhecidos. Deputados e Senadores apresentaram o Projeto de Resolução do Congresso Nacional, sob n.º 1/67, tencionando adaptar aos preceitos da Constituição o Regimento Comum. Dentre os vários artigos que o compõem, os que interessam precipuamente a este parecer são:

"Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.

Parágrafo único — No caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e nos casos de impedimento ou falta deste, bem como no de substituição dos membros da Mesa, proceder-se-á segundo o disposto no Regimento do Senado."

O intuito dos Srs. Deputados e Senadores, manifestado claramente nesses dois preceitos, foi o de acomodar o Regimento Comum ao art. 79, § 2.º, da Constituição Federal, sob a alegação de que esta regra, introduzindo "uma inovação em nossa legislação" (avulso do Projeto de Resolução n.º 1/67, pág. 9), transferiu da Mesa do Senado para o Vice-Presidente da República o exercício exclusivo das funções do Presidente do Congresso Nacional.

2. O Presidente do Senado, em longo e fundamentado despacho, determinou o arquivamento do projeto, por entender que ele contravém à Constituição. Os autores do projeto, inconformados com a decisão, dela recorreram para o Plenário do Congresso. O Presidente do Senado porfia, contudo, na luta em que tão sinceramente se empenhou, porque se convenceu de que o que está em jogo não é tanto a pessoa que ocupa atualmente a Presidência do Congresso quanto a instituição que deve ser preservada diante da ameaça que tende a ferir a autonomia do Poder Legislativo.

Conquanto apresentado sob a forma de simples alteração regimental, não se cuida que o projeto seja de somenos importância. Trata-se, ao contrário, de matéria cujo al-

cance transcende os limites do Regimento Comum e afeta o sistema da Constituição, nomeadamente no plano da divisão e harmonia dos poderes.

### II — A HERMENÊUTICA DA CONSTITUIÇÃO

3. Na verdade, o projeto de resolução, nos termos em que estão exarados os arts. 2.º e 3.º, divorcia-se da boa técnica legislativa, porque, a pretexto de mera reforma regimental, visa a emendar preceitos da Constituição votados pelo próprio Congresso. A gravidade da proposição está precisamente em obscurecer regras constitucionais de clareza meridiana, sobrepondo-lhes disposições de Regimento Interno.

Os autores do projeto se atêm à interpretação do art. 79, § 2.º, da Constituição Federal, que preceitua:

"O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras funções que lhe forem conferidas em lei complementar."

A um primeiro lance de olhos, parece que este artigo atribui ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional; e aos espíritos menos afeitos aos complexos problemas da exegese das leis, basta esta análise superficial para concluir, de pronto e sem mais preocupações, que toda a controvérsia se acha resolvida. Mas o defeito capital desta hermenêutica está justamente em considerar de modo isolado o preceito constitucional, esquecendo-se que a Constituição é um corpo ordenado e sistemático de princípios que devem harmonizar-se entre si, por constituírem uma unidade orgânica. Quando surgem disposições aparente ou realmente antagônicas, a tarefa do intérprete é concertá-las entre si, procurando surpreender o espírito que as ditou segundo os diversos métodos adotados na prática da hermenêutica jurídica.

4. Discorrendo *ex professo* sobre o mau vêzo daqueles que analisam isoladamente as normas jurídicas, escreve PRADO KELLY (Estudos de Ciência Política, vol. II, pág. 73):

"O equívoco de semelhante inteligência decorre apenas da análise isolada do inciso. E não de hoje, mas há muito, advertem os juristas que "as leis devem comparar-se não só em todas as suas partes, mas também com as outras sobre o mesmo objeto, porque por umas se vem a conhecer o espírito das outras", como ensinava o exímio COELHO DA ROCHA (Instituições de Direito Civil

Português, 3ª ed., vol. I, pág. 25), mestre de muitas gerações de juristas. Era a regra que BORGES CARNEIRO extraía do alvará de 18 de fevereiro de 1766: "Os textos da mesma lei se entenderão uns por outros; as palavras antecedentes e subsequentes declaram o seu espírito". (*Direito Civil de Portugal*, 1851, vol. I, pág. 49, § 24, a.) Se assim opinaram sempre os civilistas, não é outro o ensino até hoje vigorante em direito público, e especialmente em matéria constitucional, segundo a lição herdada dos norte-americanos: "... the sense is to be determined by comparing the particular clause with other parts of the constitution, by considering the various meaning vernacular or technical, which the words are capable of bearing..." (BLACK, *Handbook of American Constitutional Law*, 2ª ed., pág. 69)."

5. Os mestres de direito, que se ocuparam com a técnica da interpretação das normas constitucionais, ratificam o ensinamento dos autores acima transcritos. Assim, na Argentina, LINARES QUINTANA, em seu clássico Tratado, observa que:

"La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico en el cual el significado de cada parte debe determinarse en con el de las partes restantes; ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la ley suprema." (LINARES QUINTANA, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, vol. II, pág. 479.)

Nos Estados Unidos, os tratadistas sempre consideraram a Constituição como um todo (Cf. WILLCOUGBY, *Principles of the Constitutional Law of the United States*, 2ª ed., pág. 46: "The Constitution is to be construed as a Whole."); e, destarte, o todo deve ser examinado com o objetivo de alcançar o verdadeiro sentido de cada uma das partes. Esta é a lição de COOLEY:

"It is therefor a very proper rule of construction that the whole is to be examined with a view to arriving at the true intention of each part." (COOLEY, *Constitutional Limitations*, 7ª ed., pág. 91.)

6. Em caso de ambigüidade, segundo BLACK, deve analisar-se toda a Constituição para determinar o sentido de cada uma de suas partes, e a interpretação deve ser tal que produza efeito a todo o instrumento e não dê lugar a conflitos entre as suas partes:

"In case of ambiguity, the whole constitution is to be examined in order to determine the meaning of any part, and the construction is to be such as to give effect to the entire instrument and not to raise any conflict between its parts which can be avoided." (BLACK, *American Constitutional Law*, 3ª ed., páginas 77 e seg.)

Cabe, pois, ao intérprete conhecer toda a Constituição para precisar o significado de uma palavra ou o sentido de uma norma. Uma disposição não pode ser separada das outras ou encarada isoladamente; ao contrário, todas as disposições que se ocupam com a matéria devem ser consideradas em conjunto, de modo que possam revelar o intuito do instrumento. WEAVER, procurando particularizar a existência de um conflito entre disposição geral e disposição particular, assim se pronuncia:

"Onde surge um conflito entre uma disposição geral e uma disposição especial, esta há de prevalecer quanto ao ponto objetivado. A disposição especial há de interpretar-se como uma limitação à concessão." (SAMUEL WEAVER, *Constitutional Law and its Administration*, § 55.)

Estudando o problema sob o aspecto de extensão ou limites de poderes, assim se manifesta CARLOS MAXIMILIANO:

"Onde um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como estendendo-se nos mesmos termos, salvo se alguma clara restrição for deduzível do próprio contexto expressa ou implicitamente." (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. I, n.º 79.)

Aí estão alguns princípios de técnica de interpretação, a cujo respeito não há divergência entre os constitucionalistas. A doutrina acima exposta representa a *communis opinio* da doutrina tradicional, recebida sem discrepância pelos autores mais modernos.

### III — A CONTROVÉRSIA ENTRE O PRESIDENTE DO SENADO E OS AUTORES DO PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 1/67

7. Para a perfeita compreensão da controvérsia surgida entre o Presidente do Senado e os autores do Projeto de Resolução n.º 1/67, parece de toda conveniência transcrever e ressaltar os dispositivos da Constituição que aparentemente são avessos entre si: Art. 79, § 2.º

O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além

de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.

**Art. 31, § 2.º**

A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa dêste, reunir-se-ão em sessão conjunta para: I — inaugurar a sessão legislativa; II — elaborar o regimento comum; III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; IV — deliberar sobre o veto; V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.

O confronto entre essas disposições dá logo a idéia de sua função e do seu alcance. O art. 79, § 2.º, é uma norma genérica, que atribui ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional. O art. 31, § 2.º, é, ao contrário, uma norma específica, que confere, nos casos que enumera, à Mesa do Senado a Presidência do Congresso Nacional.

Segundo uma interpretação sistemática, facilmente se pode ver que é defeso ao Vice-Presidente da República exercer a função de Presidente do Congresso Nacional naqueles casos em que a Constituição cometeu esse encargo a outro órgão. A razão é óbvia. O que a Constituição atribui especificamente a determinado órgão entende-se que exclui a concorrência genérica de outro. Logo, a competência genérica do Vice-Presidente da República não pode invalidar a competência específica da Mesa do Senado.

8. O mandato do Vice-Presidente da República, nos sistemas jurídicos que se inspiraram no modéio norte-americano, constituiu sempre uma preocupação do legislador constituinte. Duas razões primordiais levaram os fundadores da nação americana a criar a figura do Vice-Presidente da República. Uma era estabelecer o regime de igualdade de voto dos Estados representados no Senado; daí a razão por que lhe confiaram a Presidência desta Casa, onde só teria voto de qualidade para desempate. Outra era substituir o Presidente nos seus impedimentos ou suceder-lhe no caso de vaga (Cf. *Federalist*, n.º 68). WALKER resume as considerações, dizendo:

"The original scheme of the convention did not embrace such an officer as the vice-president. But in the course of their deliberations, two reasons suggested themselves for creating this office. The first was, to provide a presiding officer for the senate, without depriving any State of its equal vote, by taking him from that body. The second was, to provide a suitable person to supply a vacancy in the office of president."

(WALKER, *Introduction to American Law*, 9.ª ed., pág. 95.)

9. Das duas razões que influíram no espírito dos constituintes de Filadélfia, a que sobrelevou em importância foi, sem dúvida, a segunda, isto é, substituir o Presidente da República em seus impedimentos ou suceder-lhe no caso de vaga ou incapacidade. ANDERSON assinala que:

"The real importance of the Vice-President of the United States is, of course, that he may succeed to the Presidency." (ANDERSON, *Fundamentals of American Government*, pág. 285.)

Fadado a substituir ou a suceder ao Presidente da República, o Vice-Presidente deveria permanecer inativo e geralmente obscuro, enquanto não ocorresse um ou outro caso. A fim de evitar que sobre ele caíssem doestos, reduzindo-o a uma figura mais decorativa que útil, os constituintes norte-americanos confiaram-lhe a Presidência do Senado. É ANDERSON quem mais uma vez esclarece:

"To give him something useful to do, the framers of the Constitution provided that he should be the President of the Senate, but should have no vote except in the case of a tie." (ANDERSON, *op. cit.*, pág. 285.)

Sua função normal é a de dirigir o Senado, mas, como não pode nomear comissões nem exercer o voto, salvo em caso de empate, a sua missão é de pouca importância. Assim o julga BRYCE:

"His ordinary function", escreve o eminente comentador, "is to act as Chairman of the Senate, but he does not appoint the Committees of that House, and has not even a vote (except a casting vote) in it, the function is of little moment." (BRYCE, *The American Commonwealth*, 3.ª ed., vol. I, pág. 300.)

10. A exemplo dos Estados Unidos, o Brasil também criou a figura do Vice-Presidente da República. Mas, em nossa história constitucional, passou ele por diversas vicissitudes. Quando foi elaborada a Constituição de 1891, aí ficou assentado que lhe caberia a presidência do Senado (art. 32). As Constituições Federais de 1934 e de 1937 desconheciam a figura do Vice-Presidente da República, que só reaparece na Constituição de 1946 com a função de Presidente do Senado Federal (art. 61). Com o advento da Emenda Constitucional n.º 4, que instituiu o regime parlamentar, foi abolido o cargo de Vice-Presidente da República. Restaurado o regime

presidencial, a Emenda Constitucional n.º 6 declarou que não se revigorava o art. 61 da Constituição de 1946.

A Constituição de 1967 consagra, de novo, a figura do Vice-Presidente da República, cometendo-lhe o exercício das funções de Presidente do Congresso, além de outras atribuições que seriam definidas em lei complementar. Comparando-se o texto da Constituição atual com o das Constituições de 1891 e 1946, observa-se entre elas uma diferença substancial. Estas duas Constituições, atribuindo ao Vice-Presidente da República a presidência do Senado, incluíram-no desde logo como órgão permanente de sua Mesa. Na ausência do presidente efetivo havia sempre outro presidente *pro tempore* eleito dentre os senadores. (Cf. STORY, *Commentaries*, 5.ª ed., vol. I, pág. 544; BELLOP, *The American Federal Government*, Londres, 1959, pág. 69.)

11. Em tudo diverso é, porém, o sistema da Constituição de 1967, que contempla duas presidências do Congresso Nacional: a) uma efetiva e real, que cabe à Mesa do Senado para todas as matérias especificadas no artigo 31, § 2.º; b) outra *honoris causa*, atribuída ao Vice-Presidente da República em obséquio à dignidade que tem no sistema de representação das altas autoridades do Governo Federal. Bem andou o legislador constituinte em estabelecer esta distinção. O Vice-Presidente é órgão do Poder Executivo. A Mesa do Senado é o órgão de sua representação e de sua direção. O Congresso, que elaborou a Constituição de 1967, não incluindo na Mesa do Senado o Vice-Presidente da República, teve a um tempo o mérito de se libertar do modelo norte-americano, já tão severamente criticado aqui e alhures (Cf. AGENOR DE ROURE, *A Constituinte Republicana*, vol. I, pág. 439; AURELINO LEAL, *Constituição Federal Brasileira*, vol. I, págs. 463 e segs.; ANIBAL FREIRE, *Do Poder Executivo*, págs. 38 e seg.), e de prestar significativa homenagem ao Poder Legislativo, ao qual reservou o direito de apreciar, sob a direção de seus próprios membros, toda a matéria compendiada no art. 31, § 2.º

Em verdade, um dos requisitos que caracterizam a autonomia das assembleias políticas é o direito de escolher o seu presidente. Esta é uma idéia pacífica na lição dos autores. RACIOPPI e BRUNELLI já escreviam, ao princípio deste século, que:

"... il diritto di nominarsi liberamente il proprio presidente se considera da tutti come una delle fondamentali guarantee dell'assemblee politiche." (RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo*

*Statuto del Regno, Utet, 1909, vol. II, pág. 290.)*

Decorridos cinqüenta anos, é CARLO CERETTI quem reproduz o conceito:

"L'autonomia delle camere si esplica anche nella libera elezione da parte di ciascuna di esse del proprio presidente e dell'ufficio di presidenza (art. 63) per tutta la durata della legislatura." (CARLO CERETTI, *Diritto Costituzionale Italiano, Utet, 1966, pág. 421.)*

A Constituição brasileira, ao estatuir que as sessões conjuntas das duas Casas, para conhecer da matéria enumerada no art. 31, § 2.º, devem realizar-se sob a direção da Mesa do Senado, deu um largo passo no sentido de assegurar autonomia ao Poder Legislativo.

12. Corroboram as idéias que acabam de ser expostas várias outras disposições da Constituição Federal. Assim, se o Presidente da República vetar total ou parcialmente projeto de lei, fará a comunicação ao "Presidente do Senado" (art. 62, § 1.º), cabendo a este e não ao Vice-Presidente da República "convocar as duas Câmaras para em sessão conjunta dêle conhecerem" (art. 62, § 2.º), considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores. Neste caso, será o projeto enviado para promulgação ao Presidente da República. Se este não promulgar a lei em 48 horas, o Presidente do Senado a promulgará (art. 62, § 4.º).

Assim, pois, no processo de elaboração legislativa, as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo se desenvolvem através do Presidente da República e do Presidente do Senado, sendo-lhes totalmente alheio o Vice-Presidente da República.

13. Não fazendo parte da Mesa do Senado, que lugar caberia então ao Vice-Presidente da República no Congresso Nacional? Seria eventualmente Presidente da Mesa do Congresso? Mas este órgão não existe no sistema constitucional. A Constituição só alude a duas Mesas, tradicionalmente conhecidas, a Mesa do Senado e a Mesa da Câmara (Cf. art. 31, § 2.º e § 3.º; art. 37, §§ 1.º, 2.º e 3.º; art. 52; art. 114, I, "1"). Se o Vice-Presidente da República não se inclui numa ou noutra, haveria de pensar-se num *tertium genus*, que discreparia substancialmente do sistema adotado pela Constituição, porque não teria composição nem membros. A Mesa se constituiria anômala somente do Vice-Presidente da República, a quem a Constituição recusou poderes de praticar os atos mais importantes do Congresso, especificados no art. 31, § 2.º

14. Até aqui temos interpretado a Constituição segundo o método sistemático. Examinemo-la agora segundo o método histórico, tentando reconstruir o pensamento dos vários preceitos à luz dos debates parlamentares. Convém esclarecer, contudo, que "os debates parlamentares gozavam outrora de maior apêgo, pelo fato de refletirem, aliás imperfeitamente, a vontade, a intenção do legislador; esta, entretanto, perante a moderna hermenêutica, perdeu muito do antigo prestígio, não mais constituindo o objeto precípua das investigações do exegeta, deixou de ser a chave da interpretação." (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. I, n.º 72, e também *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, n.º 151.)

A razão disso está em que a finalidade da interpretação é determinar o sentido objetivo da lei, a *vis ac potestas legis*. A lei é expressão da vontade do Estado, e tal vontade persiste de modo autônomo, destacada do complexo dos pensamentos e das tendências que animaram as pessoas que contribuíram para a sua emanção. O ponto diretivo nessa indagação é, por consequência, que o intérprete deve buscar não aquilo que o legislador quis, mas aquilo que na lei aparece objetivamente querido; a "mens legis" e não a "mens legislatoris" (Cf. FERRARA, *Interpretação e Aplicação das Leis*, trad. port. Livraria Acadêmica, 1934, págs. 28 e 30).

A lei há de interpretar-se, pois, de modo que corresponda melhor à sua finalidade conhecida e aos reclamos da justiça. A essência da lei, como vontade racional, leva o intérprete a preferir o sentido mais racional da lei sobre outros sentidos que, sendo também possíveis, são menos racionais (WACH, *Handbuch des Deutschen Civilprozessrechts*, vol. I, págs. 258 e 275). RADBRUCH acentua que a vontade do legislador, que se expressa na vontade do Estado, não é a vontade do redator da lei, nem uma idéia que alguma vez tenha sido pensada (RADBRUCH, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 1913, página 141).

REICHEL demonstrou que a investigação da vontade do legislador conduz, em sua realização prática, a enormes absurdos. O manusear anteprojetos, projetos, trabalhos preparatórios, deliberações prévias, atas de sessões, motivos, o discurso improvisado... e depois de tudo isso fazer destilar a vontade do legislador. Só faltaria tomar os depoimentos de cada um dos membros do corpo legislativo para indagar o que imaginaram... Tudo isso constitui um equívoco em seu fundamento (REICHEL, *Gesetz und Richterspruch*, Zurich, 1915, pág. 68). Por todas estas razões, bem se vê que os trabalhos prepara-

tórios não dizem nada ou são uma caótica mixórdia de teorias opostas, em que todo intérprete pode achar cômoda confirmação para as opiniões próprias (FERRARA, *op. cit.*, pág. 44).

15. Pois bem. Ainda que se procure a chamada vontade do legislador para alcançar o significado real dos preceitos da Constituição, parece-nos que os trabalhos preparatórios, objetivamente considerados, vêm em abono da tese que estamos sustentando. O projeto enviado pelo Governo Federal ao Congresso continha regra semelhante à do art. 79, § 2.º No Congresso, conforme informação do Senador JOSAPHAT MARINHO, foram apresentadas três emendas:

"A Emenda n.º 130-30, de autoria do Deputado Nelson Carneiro, suprimia as expressões: "e outras que lhe forem conferidas em lei complementar". Logo, pretendia reduzir as atribuições do Vice-Presidente às declaradas na Constituição. E não fez qualquer menção ao problema da presidência do Congresso Nacional. Pela Emenda n.º 521-5, o Deputado Rui Santos sugeria que se deferissem ao Vice-Presidente "as funções de Presidente do Senado". E justificava: "a presidência do Congresso", somente, garante "apenas a direção física", à hora das sessões, sem poder "organizar ou influir na programação da Ordem do Dia, sem secretaria própria". Ainda que a justificação da emenda revelasse a convicção de que o Vice-Presidente, pelo projeto, dirigiria as sessões comuns do Congresso, é evidente o propósito de condenar o texto por imperfeito, restritivo. E a justificação não atentou, em qualquer passo, para as exceções constantes dos artigos definidores da competência da Mesa do Senado e de seu Presidente.

Nos termos da Emenda n.º 622, o Senador Cattete Pinheiro suprimia o § 2.º do art. 77, porque o "Vice-Presidente é um estranho ao Congresso" e o projeto encerrava "contradições". (JOSAPHAT MARINHO, *A Presidência do Congresso na Constituição de 1967*, pág. 14.)

No seio do Congresso divergem as opiniões de senadores e deputados. Basta esta circunstância para se ver que os trabalhos preparatórios subministram subsídio pouco valioso para a interpretação dos textos constitucionais.

16. De todas as considerações anteriormente feitas, resulta, pois, que o Vice-Presidente da República é, no sistema constitucional brasileiro, o Presidente *honoris causa* do Congresso Nacional (art. 79, § 2.º). A Pre-

sidência do Congresso, quanto às matérias expressamente indicadas no art. 31, § 2.º, da Constituição, compete à Mesa do Senado.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

São Paulo, 24 de julho de 1967. Alfredo Buzaid.

## 2 — Frederico Marques

1 — Segundo o disposto no art. 29 da Constituição Federal, o "Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal".

Na realidade, porém, três são os órgãos do Legislativo da União, pois o Congresso Nacional, além de legislar através da bipartição do sistema bicameralista, que a Lei Maior adotou, ainda atua, em casos especificamente determinados, por intermédio da Câmara e do Senado funcionando conjuntamente. É que, como observa LIVIO PALADIN, professor da Universidade de Trieste,

"le Camere riunite costituiscono il terzo organo del Parlamento" ("Sulla Natura del Parlamento in Seduta Comune", in "Studi in Memoria di GUIDO ZANOBINI", 1965, vol. III, pág. 436).

Não apresenta, porém, esse **terço organo**, uma organização tão completa e acabada, como a dos dois outros de que se compõe o Congresso Nacional, o que se explica em virtude das peculiaridades de que vem marcado.

Assim é que a Câmara e o Senado, em consequência do disposto no art. 32 da Constituição, organizam suas respectivas Mesas. Como bem salienta HENRIQUE COELHO,

"para que as assembleias políticas funcionem convenientemente, faz-se mister escolher quem lhes dirija os trabalhos, incumbindo-se dos serviços concernentes às necessidades de sua vida íntima (...). Daí a formação da Mesa, composta do presidente, dos vice-presidentes e dos secretários" (*O Poder Legislativo e o Poder Executivo no Direito Público Brasileiro*, 1906, págs. 51 e 52).

A Mesa da Câmara e a Mesa do Senado, em diversos textos, traz referência a Constituição (arts. 31, §§ 2.º e 3.º, 37, §§ 1.º, 2.º e 3.º; 52 e 114, n.º I, letra i), o que não acontece, porém, com a Mesa do Congresso Nacional. Em vários preceitos, a Lei Maior faz menção a esse **terço organo**, falando em "regimento comum" (art. 31, § 2.º, n.º II), ou em "regimento do Congresso Nacional" (art. 56), ou em "reunião do Congresso Nacional" (art. 53), ou em "comissão do Congresso Nacional" (art. 55), ou ainda em "re-

solução do Congresso Nacional" (art. 57). Em nenhum passo, porém, é encontrada qualquer alusão ou norma sobre a Mesa do Congresso.

É que a direção dos trabalhos do Congresso Nacional, quando reunido em sessão conjunta de suas duas Casas, se encontra afeta à Mesa do Senado, segundo o que dispõe a Constituição, no art. 31, § 2.º, in verbis:

"A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto;
- V — atender aos demais casos previstos na Constituição."

E tanto não possui Mesa própria o Congresso Nacional, que, se mandado de segurança for impetrado contra alguma resolução tomada nas sessões conjuntas e pela Mesa executada, a autoridade coatora, no processo do writ, será a Mesa do Senado, consoante se infere do que vem estatuído no art. 11, n.º I, letra I, da Constituição. Se esse preceito somente fala em "mandados de segurança contra ato (...) das Mesas da Câmara e do Senado", silenciando e omitindo-se sobre a Mesa do Congresso Nacional, é porque esta se confunde com a própria Mesa do Senado.

Por outra parte, por ser do Presidente do Senado a direção da respectiva Mesa, a ele incumbe receber a comunicação do veto presidencial (art. 62, § 1.º), bem como convocar "as duas Câmaras, para, em sessão conjunta, dele conhecerem" (art. 62, § 3.º). Nesta ordem de idéias, ainda há a registrar que, por não ter o Congresso Nacional outra Mesa senão a do Senado, o Presidente deste é quem promulgará os atos da competência exclusiva do citado órgão do Legislativo, consoante se encontra expresso no art. 62, § 5.º, da Constituição em vigor.

2 — Diante da ausência de qualquer menção à Mesa do Congresso Nacional, nos textos constitucionais, e em face ainda do que estes prevêm nos arts. 31, § 2.º, e 114, n.º I, letra i, seria estranho, incompreensível e absurdo que se quisesse colocar o Vice-Presidente da República na direção das sessões conjuntas do Congresso Nacional a que se refere o citado art. 31, § 2.º, da Lei Maior.

Presididas tais sessões em comum pelo Vice-Presidente da República, constituída es-



taria uma terceira Mesa — a Mesa do Congresso Nacional —, órgão a que em nenhum preceito da Lei Fundamental se encontra a menor referência. E se essa Mesa, formada ao arreplo da Constituição, executar algum ato que implique em violação ilegal e abusiva de direito líquido e certo, com que fundamento e base irá o prejudicado recorrer à tutela jurisdicional do Excelso Pretório, pelas vias sumárias do mandado de segurança?

A competência originária do Supremo Tribunal Federal, que é de direito estrito e de Direito Constitucional, não pode ser alargada para se incluir, através de auto ou hetero-integração do texto do art. 114, I, I, a Mesa do Congresso Nacional, tanto mais que há absoluto silêncio e total omissão, nos cânone do Estatuto Basilar, a respeito desse órgão.

Se o art. 114, n.º I, letra I, da Constituição, somente registra os atos das Mesas da Câmara e do Senado, é porque não há propriamente Mesa do Congresso Nacional; e não há Mesa do Congresso Nacional, porque as reuniões conjuntas deste devem sempre ser dirigidas pela Mesa do Senado. Não pertencendo, por outra parte, o Vice-Presidente da República, nem mesmo por imperativo de regra constitucional, ao Senado Federal, impossível incluí-lo na composição da Mesa daquela Casa do Congresso.

Presidido o Congresso Nacional, nas sessões conjuntas mencionadas no art. 31, § 2.º, pelo Vice-Presidente da República, desapareceria a Mesa do Senado, para outra surgir em seu lugar: a Mesa do Congresso Nacional.

Conforme obtempera, com acerto, GEORGES VEDEL, a Mesa (ou le Bureau d'une Assemblée)

"est constitué par la réunion de ceux des membres de l'Assemblée qui dirigent les travaux de celle-ci ou qui ont la charge de son organisation matérielle" (Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel, 1949, pág. 407).

Compõe-se, pois, a Mesa, nos Parlametos, do grupo "chargé de diriger les travaux", como fala D.W.S. LIDDERDALE (Le Parlement Français, 1954, pág. 110).

Se nesse grupo se insere alguém com a função de Presidente, este passará a compor a Mesa, como é óbvio e intuitivo. Assim sendo, Mesa do Senado não mais haverá, e, sim, Mesa do Congresso Nacional, se a Presidência deste couber ao Vice-Presidente da República, nas hipóteses e casos que o art. 31, § 2.º, da Constituição prevê.

A Mesa do Senado compõe-se do presidente, vice-presidente e secretários daquela Casa do Legislativo. Não a integra o Vice-Presidente da República. Como, pois, colocar-se este na presidência das sessões conjuntas enumeradas no art. 31, § 2.º, da Constituição, se essas sessões devem estar sob a direção da Mesa do Senado?

Presididas tais sessões pelo Vice-Presidente da República, outra Mesa se formará — o que vulnera flagrantemente a Constituição, uma vez que esta, de modo expresso e inequívoco, atribui à MESA DO SENADO a direção das sessões conjuntas que o art. 31, § 2.º, discrimina. A Mesa do Congresso Nacional que se constituir com o Vice-Presidente da República não tem atribuições para dirigir as mencionadas sessões conjuntas, ainda que dessa maneira venha a determinar o Regimento Comum do Congresso Nacional, uma vez que este não pode sobrepor-se à Lei Maior.

## II

3 — É verdade que o art. 79, § 2.º, da Constituição assim reza:

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Será possível aglutinar-se essa norma com a do art. 31, § 2.º, para que a Mesa do Senado dirija os trabalhos das sessões conjuntas, sob a Presidência do Vice-Presidente da República?

Em absoluto, uma vez que, se tal sucedesse, outra Mesa se formaria, como atrás se demonstrou, pelo que a direção dessas sessões ficaria subtraída da Mesa do Senado, como o impõe a Constituição. Além disso, não se conciliaria com a aludida aglutinação o art. 114, n.º I, letra I, que não menciona a Mesa do Congresso Nacional, mas só as Mesas da Câmara e do Senado, como elementos determinadores da competência originária *ratione personae* ali prevista. E seria profundamente esdrúxulo haver competência privilegiada do Supremo Tribunal, contra atos das Mesas da Câmara e do Senado, e inexistir igual competência no que tange à Mesa do Congresso Nacional. Ao demais, se houvesse Mesa composta pelo Vice-Presidente da República e a Mesa do Senado, a constituir um *tertium genus*, àquele caberiam as funções previstas no art. 62, §§ 1.º usque 5.º, da Constituição (como ocorria na Constituição de 1946, ex vi do art. 70, combinado com o art. 61), e nunca ao Presidente do Senado. As atribuições que a este são conferidas no citado art. 62 decorrem da função atribuída à Mesa do Se-

nado, de que é Presidente, no art. 31, § 2.º, da mesma forma pela qual idênticas funções eram conferidas, na Constituição de 1946 (arts. 70 e 71), ao Vice-Presidente da República, como Presidente do Senado Federal, sendo que de modo análogo dispunha a Constituição de 1891 (art. 38).

Será, então, que, como já se disse, necessário se torna ler que o Vice-Presidente da República não é Presidente do Congresso Nacional, no texto onde se escreveu que o Vice-Presidente da República é Presidente do Congresso Nacional?

De modo algum, como adiante se demonstrará. De passagem, no entanto, convém registrar que essa indagação, como argumento em prol do Vice-Presidente da República, é objeção que, por muito provar, nada prova. E a título de réplica também se poderia perguntar: e onde a Constituição manda que as sessões conjuntas sejam dirigidas pela Mesa do Senado, deve ser lido que a Mesa do Senado não dirige as sessões conjuntas do Congresso Nacional?

4 — A Vice-Presidência da República, nos sistemas presidencialistas, sempre preocupou os constitucionalistas e dirigentes políticos, diante do vazio de suas funções. Falando de ocupante do cargo, escreveu, com ironia, WOODROW WILSON o que segue:

“ce qu'il y a de plus embarrassant dans l'examen de ses fonctions, c'est qu'en montrant qu'il y a peu de chose à dire sur son compte, on a évidemment dit tout ce qu'il y a à dire” (Le Gouvernement Congressionnel, 1900, página 260).

A Constituição americana, por isso, conferiu-lhe a função de presidir ao Senado, no que foi imitada pela Constituição argentina e por alguns dos Estatutos Constitucionais que entre nós já vigoraram, isto é, pela Constituição de 1891 e pela de 1946. Lembra ARISTIDES MILTON, a esse respeito, que, nos Estados Unidos, o constitucionalista TUCKER chegara mesmo

“a declarar que conferiam a presidência do Senado ao Vice-Presidente da República, só porque não havia o que fazer desta entidade” (A Constituição do Brasil, 1898, página 117).

Mas, por não ser realmente senador e não possuir muitas vezes lastro político na entidade a que deve presidir, nunca houve um perfeito entrosamento do Vice-Presidente com o Senado, razão pela qual, entre nós, ainda ao tempo da Constituição de 1946, foi-lhe subtraída a mencionada função. Basta dizer que, como presidente do Senado, o Vice-Presidente nem mesmo das imunidades

parlamentares se achava revestido (Cf. FLINTO BASTOS, Manual de Direito Público e de Direito Constitucional Brasileiro, 1914, página 247).

Nos Estados Unidos, pouco satisfatórios têm sido os resultados da ação dos Vice-Presidentes à testa do Senado (Cf. L. G. McConachie, Congressional Committee, 1898, pág. 328), sendo certo, ainda, que “os regulamentos do Senado lhe conferem mínguos poderes, reservando mais aos próprios senadores” (HARVEY WALKER, O Congresso Americano e o Parlamento Britânico, 1954, pág. 30), notadamente ao presidente pro tempore que os senadores elegem:

“The Senate, however, is authorized by the Constitution to choose its other officers, including a president pro tempore who presides in case of the absence of the Vice-President (...). Although the president pro tempore of the Senate is always a member of the Body, the Vice-President never is. The latter officer, unlike the speaker of the House, merely presides and does not participate in the general work of legislation” (J. M. MATHEWS, The American Constitutional System, 1940, pág. 103/104).

Últimamente, maior empenho tem mostrado o Senado americano em “esvaziar” os parcos poderes do Vice-Presidente da República, tendo criado até, com isso, desagradável situação ao Vice-Presidente WALLACE, a respeito da escolha do legislative counsel (Cf. CARLOS MARIA DIBEGAIN, El Congreso de Estados Unidos de América, 1950, pág. 139).

5 — Talvez por força dessa frustrada experiência e dos inegáveis inconvenientes que ela apresenta, o Direito Constitucional Brasileiro acabou por não mais seguir o exemplo americano, tanto que a atual Constituição, mantendo a situação que encontrara, suprimiu, de vez, a anômala função que antes se atribuía ao Vice-Presidente da República. Restou, porém, o problema de dar ao seu titular algum encargo, ou posição, a fim de imprimir certo relevo à Vice-Presidência da República. Por isso, o Estatuto Constitucional, além de incluir o Vice-Presidente no “Conselho de Segurança Nacional” (art. 90, § 1.º), ainda dispôs no art. 79, § 2.º, que o

“Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar”.

Pôsto o preceito transcrito em confronto com o do art. 31, § 2.º, o que se verifica é

o seguinte: a presidência do Congresso, no caso, tem mais aspecto honorífico que o de efetivo exercício da direção das Casas do Legislativo. Tal como o Presidente da República, na França da Constituição parlamentarista de 1946, pode-se dizer que entre nós, o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso Nacional, "au point de vue de la représentation et du cérémonial", enquanto que "la tâche de gouverner" (id est, a de realmente presidir ao Congresso) cabe à Mesa do Senado e seu Presidente (Cf. D. W. S. LIDDERDALE, op. cit., págs. 57 e 58).

Predominantemente honorífica, na vigente Constituição, é, assim, a Presidência do Congresso atribuída ao Vice-Presidente da República, à semelhança do que ocorre com os chefes de Estado (presidentes da República ou monarcas), nos Estados de Governos parlamentaristas.

Nem é de admirar que isto se verifique, pois o Vice-Presidente, não sendo congressista, não possuindo imunidades parlamentares e tampouco alçando-se à direção do Congresso com o voto e escolha dos parlamentares que o compõem, não deve mesmo acabar introduzido no "terzo organo" do Legislativo, com credenciais, prerrogativas e funções só adequadas a deputados e senadores. E se as Constituições parlamentaristas ocupam-se dos Chefes de Estado, para lhes conferir parcas atribuições e papel precipuamente simbólico ou decorativo, não pode causar estranheza que, de modo análogo, tenha procedido o constituinte pátrio, ao colocar o Vice-Presidente da República na Presidência do Congresso Nacional.

O certo, porém, é que não se pode dar ao art. 79, § 2.º, interpretação abrogante, e, com isto, tentar anular-se o que vem disposto no art. 31, § 2.º, da Lei Basilar.

Em primeiro lugar, o entendimento de textos antinômicos deve ser no sentido de harmonizá-los, e não no de anular um deles:

"Quando existe antinomia entre dois dispositivos de uma mesma lei — ensinam os juristas modernos —, os dois dispositivos devem subsistir, se um contém exceção ao outro. É que não se presume a **discrepancia legum**. Sômente quando se trata de antinomia absolutamente irresistível é que, se um conceito pode ser considerado principal com respeito ao outro, éste se considera sacrificado. É a chamada **interpretatio abrogans**, de que se há de fugir a todo transe" (OROZIMBO NONATO, voto in D.J. — 9-5-1944; apud JOÃO MENDES NETO, Rui Barbosa e a Lógica Jurídica, 1949, pag. 112).

Ora, procurar-se colocar o Vice-Presidente da República à testa das reuniões conjuntas do Congresso previstas no art. 31, § 2.º, seria adotar **interpretatio abrogans**, uma vez que se subtrairia da Mesa do Senado uma função que lhe foi expressamente atribuída, substituindo-a por outra Mesa, que seria qualificada de Mesa do Congresso Nacional, mas que não vem mencionada na Lei Maior, uma vez que esta conferiu à Mesa do Senado a direção dos trabalhos parlamentares do Congresso, quando reunidas suas duas Casas, nas sessões conjuntas discriminadas no citado art. 31, § 2.º

Em segundo lugar, essa hermenêutica não se articula devidamente com outros preceitos e textos da própria Constituição, tais como os dos arts. 62 e 114, n.º I, letra I. Ao tempo da Constituição de 1946 (quando ainda o Vice-Presidente da República era Presidente do Congresso) o Vice-Presidente por integrar a Mesa do Senado, dirigia, como Presidente, as sessões conjuntas do Congresso previstas no art. 41; e, por isso, cabia-lhe, ainda, a função de promulgar leis, como se vê dos arts. 70, § 4.º, e 71, bem como a êle se atribuía a missão de receber comunicações sobre veto e de convocar as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem. Hoje, sob a vigência da Constituição de 24 de janeiro de 1967, o Presidente do Senado, continua com idênticas funções e missão (art. 62), uma vez que é êle, e não mais o Vice-Presidente da República, quem dirige, com a Mesa do Senado, as sessões conjuntas das duas Câmaras que estão enumeradas no art. 31, § 2.º. E é porque a votação sobre os vetos presidenciais deve ser dirigida pelo Presidente do Senado que a êste se comunica o veto, para, ao depois, por êle próprio, serem as duas Câmaras convocadas (art. 62, §§ 1.º e 3.º).

Em face de tudo isso, só revogando, interpretativamente, o art. 31, § 3.º, é que se pode entregar ao Vice-Presidente da República a direção das sessões conjuntas atrás lembradas. Por que já se não revoga, também, regimentalmente, o art. 82, §§ 1.º e 3.º, para dar maior amplitude ao art. 79, § 2.º, e um pouco mais de lógica à infeliz interpretação que se pretende para o citado art. 31, § 2.º?

Por último, a haver antinomia de textos, deveria prevalecer o do art. 31, § 2.º, e nunca o do art. 79, § 2.º, que, se não fôr entendido, razoavelmente, acabará por introduzir "corpo estranho" no seio do Congresso, investindo das funções de parlamentar quem nem ao menos está cercado das garantias e imu-

nidades conferidas aos congressistas, no art. 34 da Constituição.

A verdade, porém, é que não existe *discrepancia legum*. O Vice-Presidente da República é presidente do Congresso Nacional; mas, nessa qualidade, não preside às sessões conjuntas do Congresso arroladas no art. 31, § 2.º, porque não integra a Mesa do Senado, nem tem competência para as funções mencionadas no art. 62, por não ser Presidente do Senado. Só funções e atividades residuais a ele cabem, pouco importantes que sejam reduzidas e mínimas, insignificantes e sem relêvo, pois nada há de anormal em que a Constituição criasse uma Presidência do Congresso mais honorífica que atuante, em que a pessoa investida no cargo venha a ter, principalmente, o papel de representante do órgão. Se em relação a Reis, Rainhas e Presidentes isso acontece, nos sistemas parlamentaristas, nada há que impeça tratamento semelhante ao Vice-Presidente da República, quando alçado à posição de Presidente do Congresso Nacional, na forma prevista pelo art. 79, § 2.º, da Constituição atual.

### III

6 — Há, por fim, que mencionar o caráter genérico e amplo da norma contida no art. 79 da Constituição, ao reverso da enumeração específica dos casos previstos no art. 31, § 2.º, também da Lei Fundamental.

No primeiro dos preceitos citados, há uma norma geral, enquanto que no segundo há incidência normativa específica sobre as hipóteses que enumera. Sendo assim, aí surge o que os penalistas denominam de "conflito aparente de normas", porquanto, na realidade, esse conflito inexiste: a regra geral disciplinará todos os casos não compreendidos no âmbito normativo das regras especiais, em virtude do princípio de que a norma especial não é derogada pela genérica.

Pela regra geral do art. 79, o Vice-Presidente da República exerce a presidência do Congresso Nacional, salvo em relação às reuniões conjuntas previstas nos itens do § 2.º do art. 31, visto que, aí, a direção cabe, por expressa determinação do texto constitucional, à Mesa do Senado — órgão a que não pertence o Vice-Presidente da República.

Nem se diga que no art. 31, § 2.º, está a regra geral, enquanto que o art. 79 contém norma especial: esse argumento, além de conter uma inversão inadmissível na estrutura lógica das proposições normativas em exame, nem por isso levaria a concluir-se que, nas hipóteses ventiladas no art. 31, § 2.º, a Presidência das sessões coubesse ao Vice-Presidente da República.

Regra geral ou regra especial (o que só se admite *gratia argumentandi*), o art. 79 jamais poderá derogar o que disposto se acha, com tanta clareza, no art. 31, § 2.º

Também não se pretenda encontrar a relação lógica do geral para o particular, entre a norma do art. 31, § 2.º (a regra *sol disant* genérica) e a do art. 79 (a regra *sol disant* específica), sob a alegação de que na primeira se cuida do funcionamento do Poder Legislativo em geral, e na segunda, do caso específico das funções de Presidente do Congresso.

Esse raciocínio, por demais forçado e sofisticado, tem um defeito capital que lhe tira toda eficácia dialética: o art. 31, § 2.º, da Constituição Federal, ainda que estivesse tratando, genericamente, do funcionamento do Congresso Nacional, não se omitiu em relação ao órgão que deva dirigir as sessões conjuntas do Legislativo, uma vez que confere tal atribuição, de modo expresso, à Mesa do Senado. Nada sobrou, assim, para ali se inserir o art. 79 como regra específica a disciplinar o que se relacione com a direção dos trabalhos. E como em ambos os preceitos (arts. 31, § 2.º, e 79) há referência à direção do Congresso Nacional, evidente está que no primeiro (art. 31, § 2.º) estão contidas normas especiais, e no segundo, a norma geral, que só se aplica onde não haja preceituação específica.

Donde concluir-se que o Vice-Presidente da República, por não integrar a Mesa do Senado, não pode presidir às sessões conjuntas do Congresso Nacional que o art. 31, § 2.º, discrimina.

É o meu parecer.

São Paulo, 31 de maio de 1967. — José Frederico Marques.

### 3 — José Loureiro Júnior

A Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, estabeleceu no Capítulo VI, relativo ao Poder Legislativo, na sua Seção I — Disposições Gerais, tratando da reunião anual do Congresso Nacional nos períodos de 1.º de março a 30 de junho e 1.º de agosto a 30 de novembro, nos termos do art. 31, § 2.º, que:

"A Câmara dos Deputados e o Senado sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Ao tratar no Capítulo VII, referente ao Poder Executivo, na Seção I — Do Presidente e do Vice-Presidente da República, designando as atribuições deste, consignou, também, no art. 79, § 2.º, que:

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

#### TESE DO CONFLITO

Em face dessas duas disposições encontradas nesse diploma legislativo, pretendeu-se no Congresso Nacional, após a promulgação da Constituição, deparar-se uma situação conflitante, alegando-se que os referidos dispositivos atribuíam, ao mesmo tempo, idêntica competência constitucional a dois titulares diferentes: a Mesa do Senado Federal e o Vice-Presidente da República.

Levantada a tese do conflito, duas correntes desde logo se formaram: uma favorável à Mesa do Senado, outra ao Vice-Presidente da República. Evidentemente, numa polémica de tão alto teor e alcance, não se postularam, jamais, interesses de natureza pessoal, sem nenhuma significação particular no caso em foco.

Posta a questão nestes termos, não teríamos dúvida em subscrever a valiosa e douta opinião dos que já se manifestaram favoráveis à prevalência da Mesa do Senado para presidir o Congresso Nacional. E a essa conclusão chegaríamos atendendo, apenas, a pacíficas regras disciplinadoras da maneira de se resolverem conflitos resultantes de dispositivos aparentemente contraditórios, existentes num mesmo diploma legislativo.

Estariamos, assim, em primeiro lugar, reconhecendo a maior força do preceito especial diante do geral, principalmente quando se cuida, como no caso em aprêço, de regras referentes ao exercício de um determinado Poder. Este é um princípio de hermenêutica jurídica incontroverso.

#### DIANTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

É fácil, aliás, sistematizar-se, na Constituição de 1967, os vários dispositivos que conduzem, obrigatoriamente, a tal conclusão.

A Emenda Constitucional, por exemplo, aprovada pelo Congresso Nacional é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não sendo possível ao Vice-Presidente da República par-

ticipar desse ato, que, por sua natureza, é da competência única do Poder Legislativo, do qual o mesmo não faz parte. Como poderia, então, o Vice-Presidente da República presidir o Congresso Nacional em tarefa de tão magna importância, qual seja o do processo legislativo constitucional?

Note-se que a Constituição, sempre que se refere, de modo particular, ao processo legislativo, exclui da sua participação o Vice-Presidente da República. O caso do veto é perfeitamente elucidativo sobre esse ponto.

Do conhecimento, exame e consideração do veto é inteiramente excluído o Vice-Presidente da República. E a referência expressa na Constituição, nessa hipótese, ao Presidente e Vice-Presidente do Senado Federal é feita tendo como objeto um ato da competência exclusiva do Congresso Nacional, e a votação nominal de ambos confirma-lhes a posição de Presidente deste órgão legislativo.

O disposto no art. 62, § 5.º, da Constituição, comprova, com maior ênfase, e em termos irretorquíveis, o acima afirmado, porque engloba toda a matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional, que fica subordinada à promulgação do Presidente do Senado Federal. Ora, como esta matéria não é da competência do Senado Federal, mas, ao contrário, da competência exclusiva do Congresso Nacional, o Presidente do Senado Federal, ao promulgá-la, o faz por exercer, também, cumulativamente, a Presidência do Congresso Nacional, única circunstância que lhe permitiria a prática de tal ato.

Torna-se, outrossim, impossível aceitar que o Vice-Presidente da República possa presidir o Congresso Nacional todas as vezes que a atividade deste tenha como fim precipuo pronunciar-se sobre qualquer pretensão ou ato praticado pelo Presidente da República. Nesses momentos, o Congresso Nacional funciona exatamente como contrapêso ou freio à atividade do Presidente da República, e, por isso, deve encontrar-se libertado de qualquer influência ou ação subordinadora de membros do Poder Executivo.

Nessa espécie, a situação mais típica é a declaração do estado de sítio. Daí ter a Constituição incumbido, de modo expresso, o Presidente do Senado Federal de convocar, imediatamente, o Congresso Nacional, se o mesmo se encontrar em recesso, para que tome conhecimento e decida sobre a procedência do ato do Presidente da República, determinante dessa medida excepcional.

Quem o bom senso indicaria para presidir o Congresso Nacional nessa reunião de tanta transcendência política? O Vice-Presidente

da República, que não pertence ao Poder Legislativo e que poderá numa situação extrema com um voto de qualidade dar ganho de causa ao Presidente da República, também como é membro do Poder Executivo o qual tem em causa um ato de sua iniciativa?

Ocorre o mesmo quanto à Intervenção Federal e outros casos previstos nos números do art. 47 da Constituição, em que se poderão contrastar as opiniões e os interesses do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Posição idêntica verificar-se-á quando o Congresso Nacional tiver de exercer a fiscalização financeira e orçamentária da União, examinando e julgando atos do Poder Executivo.

Foram, em nosso entender, esses motivos que fizeram a Constituição confiar ao Presidente do Senado, cumulativamente, a Presidência do Congresso Nacional, nas situações especiais já citadas.

Como se vê, são vários os dispositivos da actual Constituição que se harmonizam num trabalho de construção sistemática, confirmando que a Presidência do Congresso Nacional cabe ao Presidente do Senado Federal, nas sessões destinadas aos fins especiais acima referidos.

Resta, portanto, isolado e único, ermado no Capítulo do Poder Executivo, o artigo que atribuiu a Presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presidente da República. Já foi feita, todavia, com exuberância, a demonstração de que as sessões presididas pelo Vice-Presidente da República jamais poderão ser as de natureza e fins político-legislativos, que a Constituição excluiu, de maneira expressa, de tal competência.

Examinados os preceitos do circuito constitucional positivo, cabe, em segundo lugar, perquirir as razões doutrinárias que justificam a nossa posição diante do problema suscitado.

Deixaremos, porém, para um momento posterior a focalização do exemplo norte-americano, que tanto influenciou a elaboração constitucional brasileira. Nenhuma dúvida subsiste a esse respeito.

#### DIANTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1891

A nossa Constituição de 1891 marca, contudo, o início dominante dessa influência. Foi por ter seguido o esquema geral da organização política norte-americana, que trasladamos para o nosso direito seus rumos e ensinamentos. Assim, quando se cuidou de estruturar o Poder Legislativo, em sistema bicameral, outorgou-se ao Vice-Presidente da República, nos moldes alienígenas,

a Presidência do Senado, que, ao lado da Câmara dos Deputados, compunha o Congresso Nacional, órgão incumbido de exercer as atividades do referido Poder.

Não se cuidou, naquele instante, da Presidência do Congresso Nacional, porque a regra básica estabelecida era o funcionamento em separado das duas Casas, que só deveriam agir, em comum, "no princípio e no fim de cada sessão ordinária e extraordinária, nas respectivas sessões de abertura e encerramento (art. 48, n.º 9, da Constituição); para apurar a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República (art. 47) e para empossar essas duas autoridades (art. 44)." ("Teoria e Prática da Constituição Brasileira", Aurelino Leal, 1925, fls. 248).

Por isso este assunto só foi ventilado, depois, em preceito regulamentar, que estatuiu caber a Presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presidente do Senado, que era um senador eleito "pro tempore". Esta foi a regra consagrada durante o todo o período de vigência da Constituição de 1891.

#### SINGULARIDADE AMERICANA

Indispensável, porém, acentuar que o Senado recalculou, sempre, em aceitar a presidência do Vice-Presidente da República, que procurou reduzir à menor expressão possível, ao mesmo passo em que destacava a posição do senador eleito Vice-Presidente do Senado, o qual foi, finalmente, alçado à Presidência do Congresso Nacional.

Esta posição do Vice-Presidente da República ocupando a Presidência do Senado, o insigne Rui Barbosa qualificava de uma "anomalia sui generis". Por esse motivo, profligou-a todo o tempo proclamando que na mesma "não havia vantagem nenhuma por onde seriamente se recomendasse esta singularidade americana". Combatê-la, assim, pela imprensa e na tribuna do Senado Federal. Coube-lhe também, como o mais profundo conhecedor do Direito Constitucional americano, explicar como os estadistas dos Estados Unidos classificavam o Vice-Presidente da República na Presidência do Senado: — "uma situação de mera cerimônia, isto é, puramente de aparato, de ornamento no mecanismo das instituições".

Lastreou Rui este conceito no ensinamento do juiz Miller, que, nas suas "Lectures" sobre a Constituição americana, referia-se a esta atribuição do Vice-Presidente da República como sendo, apenas, de "mera dignidade e respeitabilidade". ("Comentários à Constituição Federal Brasileira", Rui Barbosa, 1933, págs. 54 e 57).

Tais atribuições são, atualmente, denominadas pelo preclaro Pontes de Miranda como "funções meramente protocolares ou cerimoniais".

#### JUSTIFICAÇÃO DE MANOEL VITORINO

Fato é que o Senado acabou consagrando, em 1903, no seu Regimento, a doutrina que tirava ao Vice-Presidente da República a competência para a prática de atribuições que a Constituição considerara peculiares ao Senado Federal.

Antes, em 1896, Manoel Vitorino, Vice-Presidente da República, que então exercia, também, a Presidência do Senado, assim procurou justificar em discurso as suas funções na Casa dos Senadores:

"Quando a Nação elege o Vice-Presidente da República, elege igualmente e no mesmo cidadão o Presidente do Senado. Quando êle entra nesta Casa... traz consigo uma soma tal de sufrágios, que lhe dão o valor, a autoridade e o prestígio que não podem ser menores do que os que teria qualquer cidadão que nesta cadeira se sentasse. A sua função constitucional está perfeitamente expressa, definida. Êle não é um estranho nesta Casa, faz parte integrante dela e de sua Mesa." (Apud Aurelino Leal, op. cit., pág. 270.)

Procurou, portanto, no apoio da considerável soma de votos populares que recebera, fundamentar a legitimidade do exercício do cargo de Presidente do Senado. Eis, por certo, uma justificação que não serve aos que ora pretendem outorgar, ao Vice-Presidente da República, a presidência do Congresso Nacional.

#### EM 62 ANOS

A nossa Constituição de 1934 não previu o cargo de Vice-Presidente da República, mas estatuiu no Capítulo relativo ao Poder Legislativo que, nas vezes em que a Câmara dos Deputados tivesse de se reunir em sessão conjunta com o Senado Federal, o faria sob a direção da Mesa dêste (art. 28).

A Carta Constitucional de 1937 estruturou, de forma inteiramente diversa, o Poder Legislativo e não criou o cargo de Vice-Presidente da República, não podendo, pois, servir como exemplo na matéria ora estudada.

A Constituição de 1946 sofreu modificações sobre tal assunto.

O seu texto original dispunha que o Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, acrescentando que, nas

sessões conjuntas de ambas, a Presidência caberia à Mesa do último. E estabelecia, também, que o Vice-Presidente da República exerceria a Presidência do Senado, com voto de qualidade (art. 61). Manteve, dessa forma, a tradição, político-jurídica brasileira, no sentido de **caber sempre ao Presidente do Senado Federal a Presidência do Congresso Nacional**. Mas tendo designado, a princípio, o Vice-Presidente da República para exercer a presidência do Senado, esta condição levou-o, em consequência, a presidir também o Congresso Nacional. Esta circunstância é da máxima importância para a segura elucidação do problema em tela.

Não pode haver a menor dúvida que, segundo o texto original da Constituição de 1946, o Vice-Presidente da República exerceu a Presidência do Congresso Nacional tão-só e exclusivamente porque fôra designado Presidente do Senado Federal. É o que decorre da simples leitura do disposto nos artigos 41 e 61 da citada Constituição. Verifica-se, pois, que a posição de Presidente do Congresso Nacional exercida pelo Vice-Presidente da República constituiu uma decorrência lógica e obrigatória da sua situação de Presidente do Senado Federal.

O Ato Adicional, ao instituir, em 2 de setembro de 1961, o sistema parlamentarista, extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República. Daí haver sido criado o cargo de Presidente do Senado Federal, a ser exercido por um Senador eleito pro tempore.

Ao ser restabelecido, em 23 de janeiro de 1963, através da Emenda Constitucional n.º 6, o sistema presidencial de governo, suprimiu-se, expressamente, a função do Vice-Presidente da República apontada no art. 61 da Constituição de 1946.

Dessa época até a promulgação da Constituição de 24 de janeiro de 1967, continuou tranqüila e pacífica a doutrina e a tradição de **caber ao Presidente do Senado Federal a Presidência do Congresso Nacional**.

Interessante registrar que, durante a vigência das Constituições democráticas brasileiras — 1891, 1934 e 1946 —, num período total de 62 anos de história republicana, durante 47 anos coube a presidência do Congresso Nacional a um senador, representando a Mesa do Senado. E somente num período de 15 anos o Vice-Presidente da República pôde exercer a Presidência do Congresso Nacional, mas o fez, porém, na qualidade de Presidente do Senado Federal.

Assim, em toda a história de nossas instituições republicanas democráticas, jamais se viu um Vice-Presidente da República pre-

sidir o Congresso Nacional apenas em função do cargo que ocupava no Poder Executivo.

#### NÃO PROCEDE A TESE DO CONFLITO

Eis, portanto, que não se fundamentam as alegações de conflito entre os artigos 31, § 2.º, e 79, § 2.º, da Constituição.

Se divergências houvesse, que fossem reais entre o disposto nos artigos analisados, ainda assim a razão estaria com a corrente a que nos filiamos.

Porém, em nosso entender, o mencionado conflito não existe na realidade.

O Congresso Nacional não se equivocou nem foi desatento no exame do projeto constitucional que lhe foi submetido pelo Sr. Presidente da República. O Congresso Nacional não quis, na verdade, conceder mais do que outorgou ao Vice-Presidente da República, nem pretendeu contrariar a nossa tradição político-jurídica firmada no sentido de se confiar, sempre, a Presidência do Congresso Nacional ao Presidente do Senado Federal.

#### O INADMISSÍVEL

Se depois de promulgada a Constituição, nos exatos termos do seu texto, motivos supervenientes passaram a orientar Senadores e Deputados em direção oposta à seguida ao aprovarem a Constituição que ora nos rege, outro caminho não lhes resta senão o de propor uma reforma constitucional como único meio jurídico plausível de objetivar os novos fins que têm em mira.

Inadmissível, no entanto, o propósito de se suplantarem dispositivos constitucionais mediante simples reformas de Regimento Interno, efetivadas através de resolução do Congresso Nacional. Isso seria a completa destruição da ordem hierárquica das leis estabelecida de maneira tão evidente e inequívoca no art. 49 da Constituição de 1967.

Este é o meu parecer, s. m. j.

São Paulo, 8 de maio de 1967. — José Loureiro Junior.

#### 4 — Lafayette Pondé

Ao Congresso Nacional foi apresentado projeto de modificação do seu Regimento Comum, no qual se estabelece:

.....  
 "Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá às sessões conjuntas do Senado Federal e

da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado."

1) Parece-me que esse dispositivo cria um artifício jurídico, ao admitir que a Mesa do Senado Federal apenas dirija as sessões conjuntas deste e da Câmara dos Deputados, sem as presidir. Um tal artifício não se coaduna com a letra do art. 31, §§ 2.º e 3.º, da Constituição.

2. Não concorda com o § 2.º, porque este atribui, de modo explícito, a direção das sessões conjuntas à Mesa do Senado, e a direção das sessões de um órgão colegial é, por definição, a sua presidência mesma.

3. Não combina com o § 3.º, porque este dispõe que a Mesa de cada qual das Câmaras será por elas eleita sem exclusão de nenhum dos seus membros constitutivos, entre os quais o respectivo Presidente.

4. Da Mesa do Senado faz parte necessariamente o seu Presidente, tal como ocorre com a da Câmara dos Deputados, da qual participa o Presidente desta. A um e a outro, aliás, a Constituição se refere, repetidas vezes (arts. 80, 62 etc.). Dela não pode ele ser excluído; nem nela se pode incluir aquele que para ela não tenha sido eleito pelo próprio Senado, na conformidade do citado § 3.º — ressalvada a hipótese em que a Constituição o determine de modo formal, como no caso do art. 43, parágrafo único. Esta ressalva somente é possível, se expressa na própria Constituição: porque nenhuma outra lei poderia estabelecer qualquer alteração na Mesa — seja a do Senado, seja a da Câmara —, constituída de acordo com o referido § 3.º

5. Observe-se, aliás, que o projeto, a que alude a consulta, não avança a ponto de intrometer na Mesa do Senado o Vice-Presidente da República. Mas, a pretexto de dar aplicação ao art. 79, § 2.º, da Constituição, que o declara Presidente do Congresso, levanta uma diferença entre a presidência das sessões conjuntas e a direção dessas mesmas sessões.

6. A discriminação parece-me inadmissível: porque a presidência da sessão de um órgão colegial não é senão a direção mesma dos seus trabalhos, e somente por essa atividade se explica.

7. Por definição, o órgão colegial, ou uma assembleia, é constituído de uma pluralidade de membros, nenhum dos quais tem o poder jurídico de enunciar a vontade do Estado. Todos apenas concorrem, cada qual com o seu voto, para a formação dessa vontade, que se expressa, afinal, em termos de



maioria, ou quorum deliberativo exigido pela lei.

8. Para dirigir os trabalhos da sessão, coordenar as manifestações daqueles membros participantes, verificar a votação, proclamar a deliberação do órgão, funciona este sob uma presidência: "ogni organo collegiale ha un ufficio di presidenza al fine di guidarne e coordinarne i lavori" (L. GALATERIA, "Gli Organi Collegiali Amministrativi", 1956, I, 176). Ou, por outras palavras: "... I membri del collegio sono completamente liberi da ogni esteriore pressione nella manifestazione delle loro opinioni, sia eventualmente nel discutere sia ad ogni modo nel votare, perchè altrimenti sarebbe inutile convocarli; ma per mantenere il buon ordine nel collegio è conferita ad un presidente l'autorità di dirigere il lavoro, e sonovi all'uopo regolamenti interni." (C. VITA, "Diritto Amministrativo", I, p. 155.) Ou, conforme HAURIUO: "Les assemblées délibérantes ont besoin d'un organe de direction. En principe, c'est un bureau composé d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents, d'un ou plusieurs secrétaires. Ce bureau est élu par les assemblées, annuellement, à la première séance de l'année. — Le président de l'assemblée dirige les débats, veille à la police de la séance, à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée." (HAURIUO — "Précis de Droit Administratif et de Dr. Public.", 11.<sup>a</sup> ed., p. 96).

9. Como se vê, a "direção dos trabalhos" é a função mesma da presidência da sessão, a sua atividade específica, e é uma invencível contradição de conceitos falar em uma sem a outra, ou querer opor uma à outra.

10. A discriminação pretendida pelo projeto levaria ao absurdo de se admitir que as sessões isoladas da Câmara, ou do Senado, pudessem também ser presididas não pela respectiva Mesa, mas, por outra autoridade, dado que àquela somente se reservaria a "direção" dos seus trabalhos.

11. A Mesa é a própria presidência, constituída ela própria de modo colegial ("L'ufficio di Presidenza collegiale te inteso..." — S. ENZO in Rassegna di Diritto Pubblico, 1951, p. 238). Ora, nos termos do art. 31, § 2.º, da Constituição, está escrito que essa presidência das sessões ali previstas compete não ao Presidente do Congresso, mas à Mesa do Senado. Em outras sessões, que não essas do art. 31, a presidência será exercida pelo Vice-Presidente da República (art. 79, § 2.º), e a este caberá, evidentemente, a direção dos respectivos trabalhos.

12. Que sessões outras serão essas e quais as atribuições específicas do Vice-Presidente da República, isso é matéria a ser definida pela lei complementar a que se refere o citado art. 79, § 2.º, e nunca por um regimento, ato este da mesma categoria jurídica dos regulamentos administrativos.

Parece-me, aliás, que nem mesmo a essa lei complementar será lícito dar a esse dispositivo constitucional uma extensão tamanha que suprima o conteúdo específico do art. 31, § 2.º, isto é, que exclua deste último o que nele está escrito e, em lugar do que nele está escrito, entenda que a direção, ou presidência, daquelas sessões conjuntas não deva caber à Mesa do Senado, ou que esta não deva ser constituída — como a da Câmara — consoante com o que está expresso no § 3.º do mesmo art. 31.

Bahia, 31 de julho de 1967. — Lafayette Pondé.

## 5 — Miguel Reale

### I

#### COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

1. Não é novidade entre os mestres do Direito pátrio o princípio de que, sendo a Constituição um sistema de normas, cuja validade implica a sua necessária coerência lógica, nenhum de seus preceitos é suscetível de ser interpretado isoladamente, sem correlações com os dispositivos todos que albergam o seu rigoroso sentido.

É que toda Constituição, como instrumento fundamental da vida social e política de um povo, consubstancia determinadas diretrizes ideais, assim como elege e consagra definidas técnicas de governo, resultando desses pressupostos estruturais o verdadeiro alcance, assim como os limites dos dispositivos que a integram.

RUI BARBOSA soube dar-nos, magistralmente, a razão da unidade sistemática, substancial dos textos constitucionais, ao escrever:

"As Constituições não são regulamentos administrativos, não são tratados casuísticos, não são roteiros de precauções meticulosas contra a chicana, a ignorância, ou a subserviência mental da rabulice interessada, ou míope. Uma Constituição é a caracterização, nitidamente contornada, de um sistema político, indicado nas suas linhas capitais, entregue, na evolução da sua vida orgânica, à ação da consciência popular, confiado, na interpretação das suas seqüências legislativas, à intuição dos

homens de estado. A evidência das regras diretrizes, a luz do alto que desce dos princípios, ilumina os casos particulares, ditando, a cada ocorrência imprevista, a cada combinação dos fatos, a solução definida pelas necessidades da harmonia geral." (RUI BARBOSA — Discurso no Senado Federal, a 3 de julho de 1891; nos *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, 1932, I vol., pág. 38.)

Essa exigência de unidade coerente RUI estendia-a, aliás, a toda a ordem jurídica, que deve, efetivamente, ser compreendida como um *lucidus ordo*, no qual cada elemento possui um lugar definido e não pode ter outro, de modo que a interpretação lógica se revela, concomitantemente, sistemática.

É a razão pela qual o patrono dos constitucionalistas brasileiros advertia:

"... a ligação (da matéria nos textos legislativos) não há de ser meramente a vizinhança material entre as linhas do mesmo texto. Ela não se concebe sem a consentaneidade lógica entre os dois pensamentos que a contigüidade literal aproximou. Nunca se cogitou, portanto, de mera confinidade material nos diversos parágrafos da lei." (*Anistia Inversa*, Rio de Janeiro, 1896, Prefácio.)

Nesses ensinamentos se contém duas regras essenciais, sobretudo na tela da hermenêutica constitucional: o dever que tem o exegeta de interpretar cada artigo ou cada parágrafo em sua situação peculiar, ou, como se volta a dizer hoje, em sua significação tópica (Cfr. VIEHWEG Th. — *Tópica e Giurisprudenza*, trad. de G. Grifó, Milão, 1962) e, ao mesmo tempo, o dever não menos indeclinável de correlacioná-lo com os demais dispositivos, integrando-o em sistema.

A nenhum jurista de tomo, antes mesmo da triunfante e avassaladora compreensão do Direito como "realidade concreta e dinâmica", que caracteriza a Jurisprudência contemporânea, escapou o apontado sentido das correlações normativas, bastando lembrar aqui o pensamento lapidar e audacioso de TEIXEIRA DE FREITAS, de uma atualidade impressionante:

"... o sistema inteiro de um código depende muitas vezes de uma só disposição." (*Consolidação das Leis Cíveis*, 3.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, pág. LIX).

É na linha dessa alta tradição que o eminente Ministro Prado Kelly escreve:

"... a Constituição não é um documento parcialmente obrigatório; é um ato solene da vontade nacional; não pode ser obedecida em várias de suas normas e negada em muitos de seus preceitos." (*Estudos de Ciência Política*, São Paulo, 1966, t. III, pág. 8.)

Tal atitude pressupõe, é claro, o que E. GARCIA MAYNEZ denomina "princípio da interpretação contextual", a cuja luz se atende às exigências lógicas impostas "pela tendência sistemática dos ordenamentos", isto é, pela compreensão dos preceitos jurídicos como partes ou elementos de um todo orgânico (Cfr. *Lógica del Raciocínio Jurídico*, México, 1964, págs. 31 e segs.).

2. Relembradas essas diretrizes fundamentais, que correspondem ao que há de mais atual e vivo em matéria de Hermenêutica Jurídica, claro está que não se pode responder à Consulta formulada, sobre a extensão do dispositivo constitucional que confere ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, com esta singela e sumária conclusão: "se o art. 79, § 2.º, reza que o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, a ele caberá sempre presidir às sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado, qualquer que seja o motivo da convocação."

Essa interpretação fragmentada ou atomizante, sobre desatender aos critérios já lembrados de unidades sistemáticas, deixamos no limiar do processo interpretativo, nas dobras do que se convencionou denominar "interpretação gramatical".

Não é necessário invocar autores para se demonstrar o caráter preparatório ou vestibular desse tipo de exegese. Inexistente, na realidade, uma "interpretação gramatical" por si bastante, como é impróprio falar-se em "interpretação lógica", "interpretação sistemática" etc., como algo de fracionado e de autônomo: são antes momentos ou elementos componentes do processo interpretativo, o qual não pode, em caso algum, deixar de ser unitário e coerente.

Ora, o elemento filológico, embora sendo ponto de partida inamovível na tarefa compreensiva das normas de Direito, deve ser recebido com cautela, pois, como lembra François Geny, a mera conceitualização "acaba por sacrificar as realidades morais, econômicas, sociais, que constituem o fundo material e como que o conteúdo efetivo da vida jurídica, a sinais, puramente lógicos, que da mesma não revelam senão um aspecto de

todo formal". (*Science et Technique en Droit Privé Positif*, Paris, 1922, vol. I, pág. 149.)

Das palavras incisivas de CARLOS MAXIMILIANO, encerrando suas indagações sobre a matéria:

"Em conclusão, nunca será demais insistir sobre a crescente desvalia do processo filológico, incomparavelmente inferior ao sistemático, e ao que invoca os fatores sociais, ou o Direito Comparado. Sobre o pórtico dos tribunais cumpria inscrever o aforismo de Celso: *Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem.*" (D.L. 1, 3, 17. CELSUS; MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Porto Alegre, 1933, pág. 136.)

É a razão pela qual a doutrina atual condena, de maneira veemente, o que o ilustre Emílio Betti denomina "o modo de ver mecânico e atomístico, que desintegra as fases sucessivas do processo interpretativo, tratando-as como se fossem meios distintos, suscetíveis de serem empregados de maneira indiferente, segundo as contingências e as oportunidades". Contra essa fragmentação da exegese, que chega ao absurdo de se contentar com o momento liminar da explicação verbal, invoca o mestre de Roma a unidade integrante e incindível do processo de compreensão da norma, mostrando que, além do elemento verbal e do conteúdo lógico da fórmula legislativa, deve indagar-se de *ratio juris* que é a sua substância valorativa e teleológica. (E. BETTI — *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milão, 1949, págs. 168 e 174).

3. Tal compreensão da matéria, válida para todos os campos do Direito, adquire uma relevância maior nos domínios do Direito Constitucional, que, por sua natureza, implica cânones e critérios interpretativos, em consonância com os valores políticos que o informam e, de maneira constante e direta, o potenciam.

Veremos, logo mais, como o problema objeto da presente Consulta adquire contornos precisos e como que se ilumina em função do "espírito da Constituição" de 1967, ou seja, quando posto nas coordenadas do processo legislativo que nela se consagra, em virtude de uma nova compreensão do princípio da divisão dos poderes e da distribuição das competências.

É que, em verdade, os elementos gramatical, lógico e sistemático, na exegese constitucional, só adquirem autêntico significado na medida e enquanto se subordinam a um centro ideológico ou doutrinário, que é o "foco doador de sentido" às regras do ordenamento, por ser a força intrínseca que vincula

e estrutura o todo e nele situa organicamente as partes componentes.

A teoria da interpretação é, sem dúvida, uma e concreta, mas exatamente porque toda regra jurídica é a prefiguração de uma classe de ações possíveis, o exegeta não pode deixar de correlacionar o "esquema normativo" ao seu "âmbito de eficácia" ou "possibilidade", o que envolve uma natural discriminação entre os critérios interpretativos aplicáveis neste ou naquele outro campo do Direito.

No tocante à interpretação das normas de Direito Constitucional, sobretudo, aduzem os tratadistas algumas peculiaridades que o monografista Carmelo Carbone põe em realce, em função do caráter primordial e eminente das normas constitucionais, da natureza esquemática de seu conteúdo e de sua íntima conexão com o regime político, aspecto este apontado como o mais saliente (Cfr. Carbone — *Interpretazione delle norme costituzionali*, Pádua, 1951).

Veremos como, no caso em apreço, foi exatamente esse elemento essencial e decisivo que foi inteiramente desprezado pelos autores do projeto de resolução tendente a reformar o Regimento Comum do Congresso Nacional.

## II

### OS ARTIGOS 31, § 2.º, E 79, § 2.º, NO SISTEMA DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

4. Nada, pois, mais absurdo do que uma interpretação dos artigos *supra* referidos lançando-se mão de um artifício consistente em emprestar validade a um dispositivo, à custa do esvaziamento do outro, quando, na realidade, o problema consiste em saber-se que entendimento válido se há de dar ao § 2.º do art. 79 — para que esse dispositivo não fique sem efeito —, mas de maneira tal que também não resulte sem efeito o § 2.º do art. 31, que diz:

"Art. 31 — .....

.....  
§ 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre veto;
- V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Atendendo à primeira das duas regras de hermenêutica anteriormente discriminadas,

relativa à situação ou à tópicos das regras de direito, cabem desde logo as seguintes observações:

- a) o § 2.º do art. 31 se inscreve num artigo cujo objetivo é disciplinar as reuniões do Congresso Nacional, tanto as ordinárias como as extraordinárias;
- b) o § 2.º desse dispositivo declara como devem ser obrigatoriamente dirigidos os trabalhos do Congresso nas hipóteses que enumera taxativamente;
- c) o art. 79, § 2.º, enuncia genericamente a competência do Vice-Presidente da República para exercício da presidência do Congresso;
- d) tal dispositivo de carácter genérico surge, pois, com o seu âmbito de incidência delimitada pela atribuição específica constante do art. 31.

Pode-se, por conseguinte, afirmar que o legislador constituinte, ao dispor sobre as reuniões do Congresso Nacional, destacou aquelas que, por sua natureza ou destinação, entendeu deverem ser dirigidas pela Mesa do Senado Federal, ficando reservadas as demais sessões à presidência do Vice-Presidente da República.

Nada dispendo a Constituição sobre a composição da Mesa do Congresso, quando competir ao Vice-Presidente a função de dirigir os trabalhos, estamos perante uma lacuna, que poderá ser preenchida por disposição regulamentar do Congresso, mas não de modo a tornar sem efeito o § 2.º do art. 31, isto é, subtraindo ao Presidente do Senado a presidência e direção das sessões conjuntas, nos casos que aquêle parágrafo taxativa e especificamente determina.

Ora, a solução constante do Projeto de Resolução que visa modificar o Regimento Comum do Congresso Nacional, congregando os dois artigos aqui examinados, a fim de outorgar ao Vice-Presidente a "presidência" das sessões e à Mesa do Senado a sua "direção", não resiste à mais perfunctória análise, a começar pelo exame dos aspectos gramaticais até às razões lógicas e teleológico-políticas das duas normas constitucionais, aparentemente em conflito.

A distinção entre "presidir" e "dirigir" o Congresso não encontra guarida sequer no plano liminar da exegese gramatical, como o demonstram os mestres da língua.

Leia-se, por exemplo, como que prevenido e prevenindo o artifício curioso que ora nos surpreende, o que ensina Caldas Aulete:

"PRESIDIR, v. tr. dirigir como presidente; presidir o Congresso (com comple-

mento direto). Exercer funções próprias de quem dirige os trabalhos ou as sessões de uma assembléa." (Dicionário contemporâneo da língua portuguesa, ed. bras., Rio de Janeiro, 1958.)

Da mesma forma, consigna LAUDELINO FREIRE que presidir significa:

1. Assistir como presidente ou árbitro (...).
2. Ocupar o primeiro lugar em uma assembléa com direito de manter a ordem e regular a discussão; exercer as funções de presidente (...).
3. Guiar como chefe; dirigir, comandar (...).
4. Superintender (...).
5. Ter a principal influência ou o principal papel; dirigir, guiar, amparar etc.

Não creio seja necessário trazer outros esclarecimentos, tão transparente me parece a impossibilidade de se cometer a um órgão a função de presidir e a outro a de dirigir o Congresso Nacional, num dualismo incompatível, quer do ponto de vista lógico, quer do ponto de vista prático, com a essencial unidade de direção requerida pelas atividades de uma assembléa.

3. Tal dualismo aberrante, que começa por entrar em choque com as palavras, implica, desde logo, outra consequência bem mais grave, consistente na desfiguração do conceito jurídico de "Mesa do Senado", que sofre dois impactos:

- a) primeiro porque é ela desintegrada, cedendo o seu Presidente o lugar que lhe é próprio — *ex vi* dos votos conferidos por seus pares — ao Vice-Presidente da República;
- b) em segundo lugar, porque é ela rebaixada de sua posição eminente, deixando de dirigir-presidindo as sessões, para passar a dirigir-assessorando — digamos assim, pois a tanto equivale o verbo dirigir, por eufemismo empregado no art. 3.º do projeto de resolução —, subordinada, pois, à segunda autoridade do Poder Executivo.

Não é mister tecer longas considerações sobre o conceito de Mesa do Senado para dever-se reconhecer que ela só pode ser entendida como um todo indecomponível, no qual as competências de seus membros com-

ponentes se articulam e se escalonam, tendo como ápice a figura de seu Presidente. E ela não apenas parte integrante do Senado mas seu elemento constitutivo, como seu órgão próprio e indeformável, aquêle através do qual a Câmara Alta se manifesta na plenitude de suas prerrogativas. Invocando um antigo preceito do regulamento do Senado francês, assim adverte DUGUIT, pondo em realce o valor constitutivo do órgão dirigente de uma Assembléa Parlamentar:

"Ce n'est que du moment où le bureau définitif est formé que l'assemblée est constituée." (*Traité de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., Paris, 1924, t. IV, página 265.)

Não se compreende, pois, como a Mesa do Senado, constituída ex vi do art. 31, § 3.º, da Constituição, passe a ter os seus membros e as suas atribuições alterados em virtude de mera reforma do Regimento Comum do Congresso, a fim de ser convertida em órgão assessor do Vice-Presidente da República, a quem é conferida a presidência de tôdas as sessões conjuntas, abstração feita dos objetivos destas.

Dá-se, com essa intromissão indébita de uma autoridade do Executivo na órbita do Poder Legislativo — para exercício de funções claramente conferidas à Mesa do Senado —, manifesta ofensa ao princípio da divisão dos poderes, pois até mesmo autores que fazem fortes reservas à latitude desse princípio não podem deixar de reconhecer que as exceções às distintas esferas de competência dos órgãos soberanos do Estado

"debbono risultare stabilite in maniera diretta o derivata dalla stessa costituzione" (ANTONIO AMORTH, em artigo na *Riv. Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, v. VIII, pág. 63).

Na mesma ordem de idéias, EMILIO CROSA, acentuando a correlação que necessariamente deve existir entre a competência constitucional e o poder de auto-organização, exclui a possibilidade de qualquer interferência externa, ou verbis:

"L'attribuzione costituzionale di competenza implica la potestà di esercitare i propri uffici, salvo il coordinamento per ciò che ne riguarda l'inizio o la fine, regolati pur essi dalla costituzione, escludendo l'intervento di qualsiasi altro organo nell'esercizio di tali funzioni poiché questo trarrebbe tale sua competenza da una fonte subordinata alla norma costituzionale e pertanto illegittima ed anche superflua. ("Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella costitu-

zione italiana", in *Bivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, pág. 94).

6. Parece-me que o erro central na interpretação dos artigos 31, § 2.º, e 79, § 2.º, resulta do fato de não se atentar que temos em confronto, como já notel, dois preceitos: o primeiro específico; o segundo genérico.

Mister é, por conseguinte, não juntá-los mecânicamente, numa justaposição forçada de proposições normativas — cada qual sendo, como é dotada de eficácia autônoma —, mas sim fixar o âmbito de validade de cada uma delas, de sorte que ambas signifiquem, concomitantemente, algo de eficaz no contexto do ordenamento.

Quando o legislador dispõe sobre o mesmo assunto, mas fazendo-o de dois modos, atribuindo, genericamente, competência a determinado órgão para o exercício de certas funções, e, ao mesmo tempo, conferindo a outro a prática de atos que, em tese, se conteriam no primeiro enunciado normativo, cumpre indagar da "mens legis", da razão determinante dos dois preceitos, a fim de se resolver a aparente contradição num claro discrimine de duas faixas de vigência e efetividade.

Há, em tal caso, dois caminhos absurdos e intoleráveis: um consiste em subsumir o específico no genérico, mutilando o texto constitucional, e esta foi a via eleita pelo projeto de alteração do Regimento; o outro seria o caminho inverso, o do esvaziamento da norma genérica, até torná-la gratuita ou inoperante.

Ora, não há qualquer dificuldade, a meu ver, ante a clareza do elenco constante do § 2.º do art. 31, em determinar-se quais as sessões do Congresso Nacional que, nos termos da Constituição, foram taxativamente confiadas à direção da Mesa do Senado, com a conclusão imperativa de que, em tais casos, não pode subsistir, nem prevalecer, a atribuição genericamente outorgada ao Vice-Presidente da República. Se este fôsse armado de poderes, além dos que lhe remanescem, por força da ressalva contida no preceito específico, haveria, sem sombra de dúvida, delegação de poderes, que a Carta Maior veda e fulmina, em dois artigos que se completam: art. 6.º, parágrafo único, e art. 55, parágrafo único.

Dir-se-á que o disposto no § 2.º do art. 31 tem tamanha amplitude que nada restaria ao Vice-Presidente da República, tornando-se letra morta o estatuído no § 2.º do art. 79. Veremos que não é assim, e que as funções remanescentes são as que se compadecem com a estrutura e o espírito do regime.

Antes, porém, de examinar esse aspecto da questão, torna-se necessário focalizar o papel da Mesa do Senado e, em particular, o de seu Presidente, no contexto do ordenamento constitucional, pois é tão-somente nesta análise que poderão ser definidos, de maneira objetiva, os limites da competência do Vice-Presidente da República com relação ao Congresso Nacional, demonstrando-se que os dois dispositivos constitucionais são entre si compatíveis, não envolvendo qualquer antinomia, desde que se apliquem ambos simultaneamente, cada qual na esfera de sua respectiva incidência.

7. Se a análise "tópica" dos artigos 31 e 79 já nos revela qual o seu significado, este resulta ainda mais nítido à luz de sua compreensão no sistema da Constituição de 1967.

Basta a leitura dos artigos 47, 52, 62, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º, da Constituição, para verificar-se que — em consonância com o disposto no § 2.º do art. 31, naquela ineliminável contigüidade lógica a que se refere RUI BARBOSA — a Carta Magna assegura ao Presidente do Senado um status jurídico de contornos precisos.

É ele, em verdade, quem, *ex vi* dos citados preceitos,

- a) recebe do Presidente da República a comunicação do veto por ele aposto aos projetos de lei;
- b) convoca as duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecer do veto;
- c) promulga a lei, quando, rejeitado o veto, o Presidente da República deixa de fazê-lo dentro de quarenta e oito horas;
- d) promulga a lei aprovada pelo Congresso Nacional nos termos do art. 47 da Constituição;
- e) convoca o Congresso Nacional para apreciar ato do Presidente da República prorrogando o estado de sítio.

Entra pelos olhos, se não toldados pela paixão política, que todos esses dispositivos confirmam e reiteram a competência específica proclamada no § 2.º do art. 31, perfilando o Presidente do Senado como única autoridade munida da legítima representação do Poder Legislativo em todas as relações com o Poder Executivo que envolvam atos decisórios de sua estrita competência: cabe-lhe dar início aos trabalhos do Congresso, convocando-o, presidi-lo e, afinal, sancionar e publicar o que a Câmara e o Senado em conjunto deliberaram.

No entanto, se viesse a prevalecer a estranha construção jurídica consubstanciada no

projeto de resolução submetido a meu exame, assistiríamos ao sacrifício da unidade e inteireza do processo legislativo, pela fratura da Mesa do Senado, pela postergação dos poderes do seu Presidente, e pela co-participação de uma autoridade estranha na elaboração das emendas constitucionais, das leis complementares e ordinárias, dos decretos legislativos, bem como no controle dos decretos-leis.

Figuremos, para que a imagem dê mais relevo ao pretendido desmembramento do processo legislativo, como passariam a se desenvolver os trabalhos do Congresso, segundo o projetado esquema de alteração regimental:

**Ato 1.º** — O Presidente do Senado convoca o Congresso (antes de fazê-lo, teria de consultar o Vice-Presidente da República sobre o dia e a hora convenientes ao seu comparecimento...).

**Ato 2.º** — Reunido o Congresso, o Vice-Presidente da República assume a presidência da sessão e dirige os trabalhos, assessorado pela Mesa do Senado, à qual, por eufemismo, se dispensa o poder de "direção"...

**Ato 3.º** — Concluída a votação, o Vice-Presidente da República retira-se do Plenário ou silencia e se omite, entrando novamente em cena o Presidente do Senado para promulgar a lei aprovada!

É evidente que essas idas e vindas não se compadecem com a dignidade do Poder Legislativo, nem são aceitáveis por quantos compreendam ser da essência do processo legislativo a unidade de seu desenvolvimento, de tal sorte que quem tem a atribuição expressa de convocar o Congresso e de promulgar a lei não pode ser aliado de seu status jurídico de órgão a que está afeta a direção do processo legislativo, o qual, nunca será demais acentuá-lo, ganhou galas de princípio constitucional, de validade cogente em todos os planos institucionais do País, como o estatui o art. 13, n.º III, da Constituição.

O ato de convocação de uma Assembléia não é desses que uma autoridade possa condignamente exercer, estando na dependência do beneplácito de outra: é ato que, por sua própria natureza, traduz a originalidade da competência e a autonomia de seu exercício. Quem convoca o Congresso tem já implícito o poder de dirigir-lhe os trabalhos, se o faz na qualidade de órgão constituído para seu funcionamento; se assim não fôsse haveria *capitis diminutio* manifesta, ficando o Presidente do Senado reduzido a simples instrumento da manifestação de vontade de outrem, sem cuja presença a convocação seria inútil...

Por outro lado, quem promulga uma lei exerce o mais alto e decisivo dos atos de soberania, e não pratica mera exigência de valor extrínseco, como se se tratasse de um funcionário destinado a executar o querer de uma autoridade superior.

Como esclarece um dos mais notáveis mestres contemporâneos de Teoria do Estado, ALDO M. SANDULLI, o ato de promulgação não é, consoante supunha uma velha teoria, simples exteriorização da vontade do Parlamento, mas representa, ao contrário, um ato constitucional de manifesto poder político, que pressupõe o exame da legitimidade do processo legislativo, significando a atestação pública e solene da verificada vontade legislativa, concluída com obediência dos trâmites regulamentares e dos imperativos constitucionais, para que possa ser posta a norma de direito com validade e eficácia, a fim de ser obedecida por seus destinatários, órgãos do Estado e particulares (Cfr. *Notissimo Digesto Italiano*, 1957, vol. IX, "legge" págs. 643 e segs.).

Como se vê, o conteúdo mesmo do ato de promulgar já revela que, em se devendo proclamar a decisão de uma Assembléa, dando-se força cogente ao por ela própria deliberado, tal ato não pode ser executado senão por seu Presidente: em suma, se os textos constitucionais cometem ao Presidente do Senado o poder-dever de promulgar as leis e os atos normativos do Congresso, isto equivale ao dizer que, em se tratando de processo legislativo, é ele e tão-somente ele quem preside às respectivas sessões.

8. Ainda no concernente às correlações sistêmáticas, cabe frisar que o § 5.º do artigo 62 reporta-se ao artigo 47, dando o sentido do item V do art. 31, § 2.º, segundo o qual à Mesa do Senado, além das funções discriminadas nos itens anteriores, cabe "atender aos demais casos previstos nesta Constituição".

Com efeito, o art. 62, § 5.º, conferindo ao Presidente do Senado o poder-dever de promulgar a lei aprovada em votação final pelo Congresso, "nos casos do art. 47", deixa explícito que tudo que se refira "à competência exclusiva do Congresso Nacional" deve ser resolvido pelas duas Casas Legislativas sob a presidência e direção da Mesa do Senado, tendo como centro o seu Presidente.

A discriminação do que se contém no art. 47 fornece-nos com segurança a *ratio legis* determinante desse preceito, que subtrai ao Vice-Presidente da República — além do disposto nos números I a IV do § 2.º do art. 31

— a condução das atividades do Congresso toda vez que este se reunir para:

- I — resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República;
- II — autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz; a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, nos casos previstos em lei complementar;
- III — autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País;
- IV — aprovar, ou suspender, a intervenção federal ou o estado de sítio;
- V — aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;
- VI — mudar temporariamente a sua sede;
- VII — fixar, de uma para a outra legislatura, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes e os do Presidente e Vice-Presidente da República;
- VIII — julgar as contas do Presidente da República.

Não é indispensável ser conhecedor de Direito Público para saber-se que toda essa matéria culmina na promulgação de decretos legislativos. Donde se conclui, em abono do já dito anteriormente, que, quando o Congresso Nacional se reúne para exercer funções de ordem normativa, quer apreciando vetos do Executivo, quer emanando atos normativos próprios, fá-lo sob a presidência da Mesa do Senado.

### III

#### O PROBLEMA EM FUNÇÃO DO ESPÍRITO DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

9. A razão das determinações supralembradas liga-se à natureza mesma dos princípios políticos que informam o Estatuto constitucional vigente.

E sabido que a Constituição de 1967 marca uma inovação radical no concernente ao processo legislativo que, ad instar do que ocorre em outras Constituições do 2.º pós-guerra, como as da França, da Itália e da Alemanha, distribui a tarefa legislativa — que antes era apanágio e prerrogativa das

Assembléias — entre o Executivo e o Legislativo, reforçada sobretudo a posição do primeiro. Tal fenómeno, que resulta de circunstâncias peculiares ao nosso tempo, e cuja apreciação político-sociológica nos levaria muito fora dos objetivos deste Parecer — mesmo porque já o fiz alhures, apontando os aspectos positivos e negativos dessa inevitável e necessária atualização do processo legislativo —, reflete-se na multiplicação dos instrumentos de realização da tarefa de legislar, abandonada a antiga e superada dicotomia entre "lei constitucional" e "lei ordinária".

O art. 49 da Constituição, abrindo o leque do "processo legislativo" em nada menos de sete figuras de "atos normativos", é integrado pelos dispositivos seguintes, que traçam as linhas de competência do Legislativo e do Executivo, ao mesmo tempo que fixam as regras operacionais de um e de outro Poder em suas relações recíprocas.

Cabe, desde logo, observar que dos sete atos normativos apenas dois se exaurem na órbita do Legislativo, como assunto de sua competência exclusiva: os Decretos Legislativos e as Resoluções. Os demais cabem, concomitantemente, aos dois Poderes, reservada muito maior faculdade de iniciativa ao Presidente da República.

Não é apenas com referência à amplitude das competências que se põe em posição privilegiada o Executivo: é também no tocante ao mecanismo adotado no procedimento legislativo, quer pela possibilidade de leis delegadas, quer pela possibilidade de ser exigido pelo Presidente da República o pronunciamento do Congresso em prazos certos, sob pena de automática aprovação de seus projetos de lei.

Para os fins da presente Consulta bastará lembrar o que rezam o § 3.º do art. 54 e o art. 58 da Constituição:

"Art. 54 — .....

§ 3.º — Se o Presidente da República julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em quarenta dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo."

"Art. 58 — O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I — segurança nacional;

II — finanças públicas.

Parágrafo único — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado."

Ante dispositivos dessa natureza, torna-se manifesta a razão política que levou o legislador constituinte a não confiar as "sessões de caráter legislativo" do Congresso Nacional à direção do Vice-Presidente da República, que é eleito concomitantemente com o Presidente da República, não por votos pessoais do povo, como nas Cartas anteriores, mas "ex vi" de simples registro de seu nome ao lado do candidato eleito (art. 79, § 1.º).

Tôdas as analogias ou reminiscências que se fazem invocando-se as Constituições de 1891 e 1946 — e veremos que tais invocações pecam pela base — deixam de lado, com perigoso desprezo, as características próprias do regime político que a nova Carta Maior consagra, raciocinando-se em termos de um processo legislativo uno, com a supremacia pelo menos nominal do Congresso.

A realidade político-legislativa agora é bem outra, não se admitindo que as funções legislativas e normativas do Congresso — reduzido em suas atribuições e em suas vias de ação — fiquem ainda mais vinculadas ao Executivo, pela presença de uma autoridade deste Poder, que receberia, graças ao artifício de uma alteração regimental, uma competência que a Constituição, por amor ao princípio da divisão dos poderes, absolutamente não lhe outorga.

Tôda vez que, na história política, no entrecruço dos fatos e das idéias, se subtraem atribuições a um dos Poderes do Estado, é natural que haja mais zelo e cuidado na salvaguarda de suas competências exclusivas ou próprias, interpretando-se antes os textos constitucionais no sentido da preservação das faculdades inerentes à autonomia do Poder, cujas atribuições se delimitaram, do que para ainda mais se acentuar a perda de suas prerrogativas.

Ao estudioso do Direito político não é dado raciocinar em termos de pessoas, movido pela imagem desta ou daquela autoridade, julgada incapaz, por sua formação moral e por amor aos princípios democráticos, de abusar de poderes que se lhe outorgarem, ao arripio da Lei Maior. Se, como ponderei logo no início deste Parecer, a interpretação das leis constitucionais é inseparável de seus ditames políticos, não pode passar despercebida ao intérprete a inadmissibilidade de uma exegese que, situada nas coordenadas do ordenamento político atual, poderá redun-



dar na subordinação de um Poder a outro, visto existir um sistema de legislação vinculada a prazos fatais, sobre cujo decurso deve vigilar, não uma autoridade do Executivo, interessado no projeto de lei ou na confirmação de um decreto-lei, mas quem haja participado e tenha por missão específica participar do processo legislativo.

10. Verdade se diga que os responsáveis pelo projeto de Constituição elaborado pelo Governo anterior não quiseram subtrair ao Congresso Nacional o poder-dever de pronunciar-se *sob a direção de autoridade própria*, quanto aos atos do Poder Executivo, e nem o quis o Congresso quando teve a oportunidade de manifestar-se sobre a matéria, pois nenhuma das emendas apresentadas ao primitivo art. 77, § 2.º (correspondente ao atual 79, § 2.º), foi acolhida; e uma delas, a Emenda n.º 521-5, do Deputado Rui Santos, pretendia que se deferissem ao Vice-Presidente da República "as funções de Presidente do Senado".

A rejeição dessa emenda constitui um subsídio histórico relevante, porque traduz o firme propósito do legislador constituinte de manter distintas as duas faixas de competências, preservando-se íntegra a figura do Presidente do Senado, com status jurídico que os demais preceitos do projeto já então configuravam e que o texto definitivo da Carta consagra.

Com essa discriminação de atribuições ficava respeitado, em sua essência e no plano da "praxis", o princípio da *divisão dos poderes*, que, apesar das transformações operadas no "processo legislativo", se quis por duas vezes proclamar, uma, de maneira genérica, no art. 6.º, parágrafo único, e outra de modo específico, no parágrafo único do art. 55 que assim reza:

"Não poderão ser objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal..."

Evidenciado, como me parece ter sido feito, que ao Presidente do Senado cabe a direção do Congresso Nacional, quando reunido para tarefas legislativas, a pretendida alteração do Regimento Comum importa, *inindivisivelmente*, em delegação de poder eivada de inconstitucionalidade manifesta.

Nem se diga que o parágrafo único do art. 55 se inscreve num artigo pertinente à "delegação legislativa", pois o que se não permite seja objeto de lei delegada, com mais razão se veda seja matéria de uma norma regimental; se é verdade, é verdade evidente, que o Congresso tem competência

para legislar sob a direção de um de seus pares, a outorga dessa presidência a uma autoridade do Executivo consubstancia delegação de poder nula de pleno direito.

Acresce que, vindo a caber ao Vice-Presidente da República a direção das sessões de caráter legislativo, com voto de qualidade, o seu voto poderá decidir do destino de emendas à Constituição que exigem maioria absoluta "dos votos dos membros das duas Casas do Congresso" (art. 51) ou da confirmação de decretos-leis (art. 58), o que equivale a dizer que a delegação, obtida por via de preceito regimental, influiria indefinidamente em todo o processo legislativo.

11. A esta altura, impõe-se saber quais as atribuições deferidas ao Vice-Presidente da República ao se lhe conferir o título de "Presidente do Congresso", com voto de qualidade.

Não há dúvida que o texto do art. 79, § 2.º, poderia ter sido mais claro, mas, situado no contexto do ordenamento, não é difícil apreender-lhe o real significado, que é e só pode ser o que resulta objetivamente da lei e não de supostas intenções dos legisladores, cuja inovação seria de um anacronismo científico deveras alarmante.

Ora, o art. 79, § 2.º, só ficaria sem aplicação prática se o Congresso Nacional se instalasse apenas e tão-somente para fins de processo legislativo. Nada impede que as duas Casas se reúnam para atender a outros objetivos, que não os previstos no § 2.º do art. 31, sendo impossível excluir, "a priori", outras hipóteses de sessões conjuntas capazes de ensejar votação a ser dirimida graças a voto de qualidade, sem falar nas "sessões solenes", destinadas a homenagear chefes de Estado estrangeiros, a que refere o § 1.º do art. 1.º do atual Regimento Comum (Resolução n.º 1, de 1951, do Congresso Nacional).

A função política do Parlamento no mundo contemporâneo é de tamanha amplitude que — abstração feita dos atos de natureza normativa, de que tratam os arts. 47 e 31, § 2.º — fácil é perceber quão vasto é o campo de ação que se entreabre ao Presidente do Congresso, no desempenho dos encargos comuns aos dois ramos do Legislativo, implicando a necessidade de reuniões conjuntas de deputados e senadores, bem como a constituição de órgãos técnicos comuns que assessorem aos representantes do povo, tal como ocorre nos Estados Unidos e na Europa.

O que o art. 79, § 2.º, prevê é que se, em tais circunstâncias, ocorrer empate na votação, caberá ao Vice-Presidente da República o voto de Minerva, mas sem, evidente-

mente, daquela previsão genérica defluzir que, para que se amiúdem as possibilidades de desempate, lhe sejam cometidas atribuições que lhe não cabem.

Alegar-se-á que não serão frequentes as oportunidades que terá o Vice-Presidente da República de agir em função do título que lhe foi conferido, mas ainda que assim fôsse — não haveria razão suficiente para dobrar as linhas das competências constitucionais, permitindo que um órgão do Executivo passasse a ser árbitro do destino do Congresso em sua missão específica de legislar.

Deve-se lembrar, outrossim, que o § 2.º do art. 79, abre a possibilidade de serem exercidas pelo Vice-Presidente da República "outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar", de tal modo que possa ser mais que uma autoridade auxiliar ou de funções supletivas, apesar de sua vinculação originária e automática à sorte de seu companheiro de candidatura.

O simples fato, aliás, de no art. 79, § 2.º, estar prevista a eventualidade de outras funções significa, sem dúvida, que inexistente na lei o propósito de investir o Vice-Presidente da República do pleno e total exercício das atribuições de Presidente do Congresso, de per si já bastantes.

Em verdade, se sobre os ombros do Vice-Presidente da República pesassem todos os encargos e responsabilidades pertinentes ao Congresso Nacional, teria porventura passado pela mente do legislador constituinte a preocupação de arranjar-lhe outras ocupações?

O que se quis, em última análise, foi conferir uma tarefa ao Vice-Presidente da República desde que não comprometesse de vez o princípio da divisão dos poderes. Não é de hoje, aliás, que a figura do Vice-Presidente da República está às voltas com o problema da falta de uma atividade permanente. Sabem-no todos que foi exatamente para contornar esse impasse, como que inerente ao cargo, que os fundadores da Democracia norte-americana lhe deferiram a incumbência de presidir o Senado, o que não foi acolhido sem forte oposição como lembra HERMAN PRITCHETT:

"The committee of eleven proposed that the Vice-President be available for this purpose (isto é, para substituir o Chefe da Nação em caso de morte, impedimento etc.) and also made him *ex officio* president of the Senate. This latter arrangement caused a debate on September 7. Gerry and Mason thought

this was an improper mixture of legislative and executive.

"But Sherman pointed out that "If the Vice-President were not to be President of the Senate, he would be without employment." (.....)

The Senate has for its presiding officer the Vice-President. When serving in this capacity his title is President of the Senate. He has no vote except in case of a tie (Art. I, sec. 3). Giving the Vice-President this function in the Senate is a clear defiance of the principle of separation of powers, but the framers apparently concluded that this was the only way to give the Vice-President a useful occupation." (The American Constitution, 1959, págs. 27 e 186.)

Tais palavras evidenciam não só as limitações funcionais de um cargo de caráter essencialmente supletivo, como a tolerância havida, nos Estados Unidos da América, ao atribuir-se ao Vice-Presidente da República a direção dos trabalhos do Senado, com plena consciência de estar-se optando por uma via de exceção, em "um claro desafio" ("a clear defiance") ao princípio da divisão dos poderes.

Na história do presidencialismo yankee jamais desapareceu essa natural reserva ao "arrangement" de Filadélfia, tanto assim que veio cada vez mais se acentuando a praxe de o Senado ser, normalmente, dirigido por um senador eleito "pro tempore", consoante previsto no Artigo 1.º, Seção 3, n.º 6, da Constituição norte-americana.

São concordes os tratadistas do presidencialismo norte-americano em reconhecer o caráter excepcional — e, por conseguinte, de interpretação estrita — da solução dada ao caso do Vice-Presidente, apesar de circunscrita apenas a uma das Casas do Congresso.

O eminente WILLIAM BENNETT MUNRO afirma peremptoriamente que o Vice-Presidente da República é um corpo estranho ou "um de fora" no seio do Senado, não participando da formação das Comissões permanentes e só dispondo de poderes perfunctórios ou de somenos:

"So they made him presiding officer of the Senate. But he is an outsider there, has no vote except in case of a tie, appoints no committees, and has nothing more than perfunctory powers. Theodore Roosevelt, when he held the post of Vice-President, referred to it as "a office unique in its functions, or rather in its lack of functions" (The

Government of the United States, N. York, 1947, pág. 169).

No sentido da excepcionalidade da mesma função, manifesta-se também BERNARD SCHWARTZ, que salienta serem as Comissões permanentes "a parte vital dos trabalhos das duas Câmaras", compreendendo-se, assim, todo o alcance da exclusão do Vice-Presidente da República da constituição daqueles órgãos, cuja função, como já o salientava o mestre WOODROW WILSON, consiste em dar origem e em conduzir a obra legislativa. (Cfr. SCHWARTZ — American Constitutional Law, Cambridge, 1955, págs. 51 e 62; WILSON — Congressional Government, 10.<sup>a</sup> ed., 1894, pág. 122.)

O fato, pois, de a Constituição norte-americana declarar, incisivamente, no Art. 1.<sup>o</sup>, Seção 3, n.<sup>o</sup> 4, que o Vice-Presidente da República "shall be President of Senate", nem por isso os mentores do presidencialismo yankee se deixaram levar pela força aparente das palavras, olvidando a natureza excepcional daquela atribuição, interpretando-a sempre restritivamente, nos limites do princípio da divisão dos poderes.

No Brasil, ao contrário, onde não raro se dá mais valor à pompa dos títulos do que a substância das idéias e dos princípios, quer-se entregar ao Vice-Presidente da República a direção do Congresso Nacional, na plenitude de sua tarefa legislativa...

O mais curioso é que, para tanto, invocase a história do Direito Constitucional pátrio, que não ampara, absolutamente, essa tese.

#### IV

#### O PROBLEMA NA TRADIÇÃO DO DIREITO NACIONAL

12. Pelo que tenho lido, a começar pela justificação oferecida à projetada alteração do Regimento Comum, os defensores da extensão dos poderes do Vice-Presidente da República colocam de maneira falha os dados do problema, à luz da história constitucional brasileira.

É sabido que a Constituição de 1891 obedeceu ao modelo norte-americano, tornando o Vice-Presidente da República "Presidente do Senado", sem declarar a quem caberia a presidência do Congresso, de sorte que o assunto foi transferido para o plano regimental.

Não se punha, então, o problema como sendo da mais alta relevância, como acontece hoje em dia, pela razão óbvia de que o processo legislativo jamais se processava em

Casas reunidas: os vetos apostos pelo Presidente da República aos projetos de lei, por exemplo, eram apreciados e votados separadamente, no Senado e na Câmara. (Constituição de 1891, art. 37, § 3.<sup>o</sup>)

Reduzidas eram as funções do Congresso, no sistema de 1891, como o salientava CARLOS MAXIMILIANO:

Reúne-se hoje todo o Congresso em uma sala, somente para abrir ou encerrar a sessão ordinária ou extraordinária, apurar a eleição de Presidente e Vice-Presidente da República e receber compromisso prestado por estas autoridades. Nessas reuniões se não ventilam assuntos alheios ao seu objeto, nem sequer a Mesa põe a votos moções de aplausos ou congratulações não referentes ao pleito cujo resultado se discute."

"Se sobrevém assunto urgente, separaram-se as duas Casas do parlamento, para deliberar em separado. Concluída a tarefa inadiável, reúnem-se de novo e retomam o trabalho interrompido. A razão é óbvia: interpretam-se restritivamente as leis ou preceitos derogatórios do Direito comum." (Comentários à Constituição Brasileira, Rio, 1923, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 294 e segs.)

Pois bem, no silêncio da Constituição quanto à presidência do Congresso Nacional, os legisladores pátrios — conscientes da excepcionalidade da função cometida ao Presidente da República, tal como ocorreu na Democracia do Norte — ao elaborarem o primeiro Regimento Comum, em 1892, conferiram ao Vice-Presidente do Senado a presidência do Congresso.

É absurdo querer explicar-se o disposto no Regimento de 1892 com a alegação de que assim se fazia pela razão contingente de achar-se vago o cargo de Vice-Presidente em virtude da renúncia do Marechal Deodoro da Fonseca, pois, em 1903, ao proceder-se à revisão da lei interna das duas Casas Legislativas, aquêle mesmo princípio se consagrou, por amor aos princípios e à pureza do regime.

É com esse espírito que deve ser lido o comentário feito por CARLOS MAXIMILIANO ao artigo 44 da Carta de 1891, que dispõe sobre o compromisso do Presidente da República:

"A Constituição Brasileira prevê tudo: achando-se funcionando as câmaras, fundem-se em Congresso, cujo Presidente, que é o Vice-Presidente do Senado, recebe a afirmação prevista pelo art. 44." ("Comentários", cit., pág. 470.)

Fôra é concluir que, durante quase quarenta anos, de 1891 a 1930, mesmo quando o Congresso Nacional tinha funções limitadas, sem qualquer interferência no processo legislativo, não admitiram os fundadores da República que fôsse êle presidido por um membro do Poder Executivo, mantendo-o confinado ao âmbito do Senado, não sem reservas, como se depreende do comentário de um dos mais abalizados constitucionalistas pátrios, JOÃO BARBALHO:

"É incontestável que um presidente eleito pelos senadores de entre si tem muito mais autoridade e fica com sua missão muito mais facilitada, como *primus inter pares*, do que um estrangeiro à corporação. Durante todo o primeiro período presidencial não tivemos o Senado sob a presidência de seu vice-presidente, sem que inconveniente algum se produzisse? É a experiência a ensinar que o Senado dispensa bem o ser dirigido em seus trabalhos por quem não pertence ao seu grêmio." (*Constituição Federal Brasileira, Comentários*, Rio, 1902, art. 32, pág. 96)

Eis aí uma lição que devia ser lembrada na presente conjuntura.

13. O ensinamento de BARBALHO e de outros mestres de nosso Direito Público repercutiu na Assembléa Constituinte de 1934, com a supressão do cargo de Vice-Presidente da República: em caso de vaga do cargo de Presidente da República, devia-se proceder a eleição direta ou indireta, conforme o tempo decorrido (art. 51, § 3.º), cabendo a substituição, nas hipóteses do § 8.º, ao Presidente da Câmara dos Deputados, ao do Senado e ao da Corte Suprema.

Na Constituição de 1937 não se restabeleceu o cargo de Vice-Presidente da República, o que só se deu com a de 1946, quando lhe foi novamente cometida a função de Presidente do Senado (art. 61).

Como nenhuma norma constitucional se referisse à figura do Presidente do Congresso, a questão foi, mais uma vez, transferida para a tela regulamentar.

Cabe aqui, desde logo, uma pergunta: podiam os nossos legisladores, por amor ao princípio da divisão dos Poderes, seguir o exemplo dos aplicadores da Constituição de 1891, atribuindo a direção do Congresso ao Vice-Presidente do Senado?

Tentou-se fazê-lo, mas não havia senão cumprir o estatuído no art. 41 da Carta Magna, a saber:

"Artigo 41 — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa dêste,

reunir-se-ão em sessão conjunta para:  
I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto."

Idêntico dispositivo já figurava, como artigo 28, na Constituição de 1934, razão pela qual THEMISTOCLES CAVALCANTI observou:

"Preside à reunião (do Congresso) a Mesa da Câmara alta, o Senado, de categoria mais elevada na hierarquia das câmaras legislativas. É, aliás, a tradição do nosso Direito Constitucional, o consagrado expressamente no art. 28 da Constituição de 1934." (*A Constituição Federal Comentada*, Rio, 1948, vol. II, art. 41, página 27.)

Pois bem, foi em virtude dêsse imperativo constitucional que, pela Resolução n.º 1, de 20 de abril de 1951, o Congresso Nacional alterou o Regimento Comum — declarando competir a direção dos trabalhos à Mesa do Senado (art. 3.º): o Regimento limitava-se a reproduzir o preceito constitucional.

Como se vê, o Vice-Presidente da República não passou a presidir às sessões do Congresso por ser "Presidente do Congresso" — título que jamais lhe foi conferido —, mas tão-somente como decorrência do fato de integrar a Mesa do Senado como seu Presidente. A prova insofismável dêste entendimento temo-la na própria Resolução n.º 1, de 1951, que foi promulgada pelo então Vice-Presidente JOÃO CAFÉ FILHO, o qual teve o cuidado de assinar o ato declinando a sua qualidade de Presidente do Senado Federal.

Não se considerou o ilustre e experientado parlamentar, alçado depois à Suprema Magistratura do País, em condições de, no ato solene de baixar o Regimento Comum a ambas as Casas, atribuir-se o título de "Presidente do Congresso Nacional": tinha plena convicção de que a direção dos trabalhos comuns era mero "consecutivum" de sua condição de Presidente do Senado, consoante previsto no art. 41 da Constituição de 1946.

Por fim, se lembrarmos que a Emenda Parlamentarista, de 2 de setembro de 1951, suprimiu, mais uma vez, o cargo de Vice-Presidente da República, e que, ao ser restabelecido o sistema presidencial pela Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963, não se restituíram àquele autoridade as funções de Presidente do Senado; se atentarmos

que foi essa a única ressalva feita então ao restabelecimento da Constituição de 1946, teremos uma visão histórica completa do problema, assinalando uma constante em nossa vida republicana, no sentido, ou de suprimir a intromissão do Executivo na órbita do Legislativo, ou de reduzi-la ao estritamente consignado na Constituição.

Diante disto e depois disto, como afirmar-se que a presidência do Congresso cabe ao Vice-Presidente da República, na tradição do Direito Constitucional brasileiro? Como sustentar-se semelhante tese, se, nos decorridos 76 anos de vida republicana, durante apenas 10 anos o Vice-Presidente exerceu aquelas funções, ciente e consciente de fazê-lo pela simples razão de ser membro da Mesa do Senado?

Não creio seja necessário acrescentar outras considerações para concluir — não sem observar, a esta altura, que o art. 41 da Constituição de 1946 corresponde, "mutatis mutandis", ao § 2.º do art. 31 da Constituição ora em vigor — que o título de "Presidente do Congresso Nacional", conferido ao Vice-Presidente da República, é uma novidade de 1967, que deve ser interpretada e situada sem ofensa à independência do Poder Legislativo e com zelo pelo princípio da divisão das competências soberanas.

Ao contrário do que se alega, os arts. 31, § 2.º, e 79, § 2.º, não se conflitam ou se repelem, se postos devidamente no contexto do ordenamento constitucional, significando uma clara discriminação que, como diria GUSTAVO RADBRUCH, resulta da "natureza das coisas".

Nem há razão para reclamar-se a revisão constitucional para resolver-se um conflito inexistente. Seria por demais melancólico, a esta altura do processo democrático nacional, que se reformasse a Constituição para fortalecer o Vice-Presidente da República e, com ele, ainda mais o Poder Executivo, em detrimento da auto-organização e da autodeterminação do Congresso, ou, então, para confirmar o que já se mostra evidente nos textos em vigor quanto à competência da Mesa do Senado para presidir e dirigir os trabalhos legislativos comuns.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, 17 de abril de 1967. — Miguel Reale.

## 6 — Paulino Jacques

### I

#### O TEXTO CONSTITUCIONAL E SUA EXEGESE POSITIVA

A Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, prescreve:

"Art. 79, § 2.º — O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

"Art. 31, § 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

É óbvio que o art. 79, § 2.º, acima transcrito, estabelece a regra geral — a presidência do Congresso Nacional exercida pelo Vice-Presidente da República —, e o art. 31, § 2.º, supratrasladado, enumera as exceções a essa regra geral — visto como são preceitos de uma mesma lei, a Constituição, os quais não podem colidir, devendo harmonizar-se, como partes de um mesmo todo ou órgãos de um mesmo organismo.

Entretanto, admitindo, *ad argumentandum*, que exista antinomia entre os dois preceitos, é de não esquecer a lição de CARLOS MAXIMILIANO no sentido de que "se existe antinomia entre a regra geral e a peculiar, específica, ESTA, NO CASO PARTICULAR, TEM A SUPREMACIA" (in "Hermenêutica e Aplicação do Direito", Porto Alegre, Livraria do Globo, 1933, 2.ª edição, pág. 150, n.º 141, alínea a; o destaque é nosso). Assim, a regra peculiar, específica — a reunião da Câmara e do Senado, em sessão conjunta, sob a direção da Mesa deste —, tem supremacia sobre a regra geral, que é o exercício da presidência do Congresso pelo Vice-Presidente da República.

A Mesa do Senado compõe-se de senadores, eleitos anualmente por seus pares — um presidente, dois vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes —, e da qual, evidentemente, não faz parte o Vice-Presidente

da República, que não é senador, membro do Congresso, porém membro do Poder Executivo, a segunda pessoa deste na hierarquia constitucional. Portanto, a esse grupo de senadores que integram a Mesa do Senado é que cabe a direção dos trabalhos da sessão conjunta da Câmara e do Senado, ou seja, do Congresso Nacional, nos casos taxativamente enumerados no referido § 2.º do art. 31 da Constituição vigente. De certo, direção é ato de dirigir, que corresponde a presidir, cujo ato é presidência — não havendo como distingui-los. CANDIDO DE FIGUEIREDO não deixa dúvida a respeito, ao esclarecer que “presidir é exercer as funções próprias de quem dirige os trabalhos ou as sessões de uma assembleia ou de uma coletividade deliberativa” (in “Novo Dicionário da Língua Portuguesa”, Lisboa, Livraria Editora Tavares Cardoso & Irmão, 1899, volume II, pág. 381, 2.ª coluna). Quem dirige os trabalhos de uma assembleia, obviamente, preside-a — não sendo compreensível possa ficar sob a direção de um e a presidência de outro. Sendo a Mesa do Senado dirigida, ou presidida, por um senador — que é o Presidente do Senado —, cabe-lhe a presidência das sessões conjuntas da Câmara e do Senado, o que vale dizer, do Congresso Nacional, nos casos enunciados taxativamente na Constituição.

## II

### A ANOMALIA DA PRESIDENCIA DO CONGRESSO PELO VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O fundamento da norma da Constituição Americana, que assegura ao Vice-Presidente da República a “presidência do Senado” (art. I, seção 3, n.º 4), é empírico e pragmático, e não eidético e dogmático. Como lembra HAROLD ZINK, “desejando os autores da Constituição Americana que o Vice-Presidente da República fizesse alguma coisa, enquanto aguardasse a morte ou o impedimento do Presidente, estabeleceram que ele presidiria as sessões do Senado” (in “Government and politics in the United States”, New York, The Macmillan Company, 1947, revised edition, pág. 261), e, ainda, observa que “o Senado tem o seu próprio presidente pro tempore, que ocupa a cadeira presidencial quando necessário, e, por essa razão, o Vice-Presidente não é absolutamente essencial ao funcionamento desse corpo” (ibidem). Demais, acentua que “tem sido já mostrado que o Vice-Presidente e sua esposa são os líderes sociais (mundanos) de Washington” (ib.) — na inexistência de melhores encargos governamentais. É notório que o Vice-Presidente da República Ame-

ricana raramente preside o Senado e, ainda menos, o Congresso — senão que, nestes últimos anos, o Chefe do Executivo lhe tem atribuído encargos político-diplomáticos no âmbito internacional, mais compatíveis com a sua qualidade de membro daquele Poder.

O Brasil herdou dos Estados Unidos da América essa anomalia — a de um membro do Executivo presidir o Legislativo — e à qual, dos dois projetos de Constituição publicados pelo Governo Provisório de 1890, de autoria de RUI BARBOSA, consta em termos categóricos, in verbis: “O Vice-Presidente da República será ipso facto o Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído nas ausências e impedimentos pelo Vice-Presidente dessa Câmara” (Decreto n.º 510, de 22-6-1890, art. 31; Decreto n.º 914, de 23-10-1890, art. 31). Os constituintes de 1891 aceitaram o preceito, incorporando-o à Constituição, quase *ipsis litteris*, como se vê de seu art. 32: “O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara.”

JOÃO BARBALHO, ao comentar esse artigo, observou que as razões justificativas da introdução do mandamento na Constituição Americana, apresentadas por HAMILTON no “Federalist”, cap. 68, e reforçadas por STORY nos “Commentaries”, § 738, bastante conhecidas, eram “fracas e ufanas”, precisamente por seu caráter empírico e pragmático (in “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, Rio de Janeiro, 1902, p. 96, 1.ª coluna, in fine). Rememorou, então, a emenda do deputado SERPA JUNIOR, supressiva do referido art. 32 da Constituição, cuja sustentação acentuava que “essa disposição do projeto só tem em seu apoio um argumento: ser a reprodução do que preceituam as Constituições da Confederação (sic) Norte-Americana e da República Argentina” (in obra citada, 2.ª coluna), e advertia que “o Senado, como corporação eletiva que é, deve ter o direito de eleger, dentre seus membros, o seu presidente” (ibidem), bem como que “o Vice-Presidente da República não precisa de ter essa ocupação; além disso, que quer dizer essa dualidade de presidentes — um efetivo, outro pro tempore?” (ib.). E BARBALHO rematou: “caiu a emenda, mas a objeção ficou de pé e não tardou a aparecer também fora do parlamento, no domínio da imprensa” (ib.).

A nossa Constituição de 1934 suprimiu, em boa hora, o cargo de Vice-Presidente da República (arts. 51 e 52, § 3.º), porém a de 1946 restabeleceu-o, em má hora (art. 79),

com as atribuições anteriormente reconhecidas (art. 61). A Emenda Constitucional n.º 4, de 2 de setembro de 1961 (Ato Adicional), que instituiu o "sistema parlamentar de governo", eliminou, novamente, o cargo de Vice-Presidente da República (art. 1.º), que a Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963, que restabeleceu o "sistema presidencial de governo", restaurou, embora lhe retirando as funções de presidente do Senado Federal (art. 1.º, *in fine*), muito acertadamente. Como se percebe, o cargo e as funções de Vice-Presidente da República vêm sendo, desde a Constituição de 1891, um verdadeiro "pomo de discórdia" dos nossos legisladores, que não sabem, ainda, o que fazer com essa magistratura honorífica, cuja presença na "lex maxima" semelha a de Pilatos no Credo, perfeitamente dispensável.

Sendo construção empírica e pragmática, como demonstramos que o é, e não eidética e dogmática, nada impede que a instituição "Vice-Presidente da República" seja suprimida da Constituição, ou, então, que se a coloque no seu devido lugar, isto é, membro e agente do Poder Executivo, com atribuições e tarefas próprias deste Poder, sem interferir nos assuntos peculiares ao Poder Legislativo. O órgão deste Poder, que é o Congresso Nacional, deve ser presidido — por imposição eidética e dogmática — por um representante de seus pares, livre e periodicamente escolhido pelo Plenário, e não por um corpo estranho a esse Poder, qual o Vice-Presidente da República. Esse vício estrutural gerou, na América Latina, aquela anomalia funcional que JOSEPH BARTHELEMY denominou "ditadura presidencial", BRYCE, "tirania antiga", e SIEGFRIED, "regime napoleônico" — como notou EMILE GIRAUD, em sua obra famosa, "Le Pouvoir Exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique", que corre mundo desde 1938. Uma democracia representativa autêntica não pode acolher uma instituição que conduz à hipertrofia do Poder Executivo, com a presença de um seu membro e agente no santuário do Poder Legislativo, que é o Congresso Nacional, sob a Presidência do Vice-Presidente da República. Se o Poder Judiciário elege, livre e periodicamente, dentre os seus pares mais categorizados — os Ministros do Supremo Tribunal Federal —, o seu Chefe, por que não poderá fazê-lo o Poder Legislativo, encarnado no Congresso Nacional, tão "independente e harmônico" quanto aquele, e o qual LOCKE considerava o "supremo poder" (in "The second treatise of government", Basil Blackwell, Oxford, 1956, page 76, n.º 150)?!

### III

#### A SINGULAR REFORMA DO REGIMENTO COMUM

O Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967, dispõe:

"Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade. (O grifo é nosso.)

Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.

Parágrafo único — No caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e no caso de impedimento ou falta deste, bem como no de substituição dos membros da Mesa, proceder-se-á segundo o disposto no Regimento do Senado." (O grifo é nosso.)

Os artigos supratranscritos pretendem distinguir entre *presidir* e *dirigir* — vocábulos de significação equipolente, qual notamos na parte final do primeiro capítulo desta parecer —, com o fito de dar a **presidência** das sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ou seja, do Congresso Nacional, ao Vice-Presidente da República, e a **direção** dos trabalhos dessas mesmas Câmaras à Mesa do Senado.

Do estatuído nos mencionados artigos regimentais, desde logo, conclui-se: a) o Vice-Presidente da República não integra a Mesa do Senado; b) ou a Mesa do Congresso Nacional é outra que não a do Senado; c) ou é uma e mesma Mesa, com dois superiores dirigentes ou presidentes. A primeira conclusão encontra apoio na eidética e na dogmática do nosso direito constitucional e, mesmo, no direito constitucional americano, em que se abeberou o direito constitucional brasileiro; a segunda é repelida pelo empirismo e o pragmatismo do texto constitucional brasileiro, inspirado no texto constitucional americano; e a terceira exhibe a fisionomia de um monstrengo bicéfalo — duas cabeças num só e mesmo corpo. Assim, legitima-se, em face da razão e do direito, apenas a primeira ilação — o Vice-Presidente da República não faz parte da Mesa do Senado e, consequentemente, da do Congresso Nacional (de existência potencial), mesmo porque dele não é membro, nem poderia sê-lo, como agente do Poder Executivo. As outras duas ilações, carentes de legitimidade ou racionalidade, merecem perpétuo silêncio.

Demais, a pretexto de modificar o Regimento Comum, nos termos acima enunciados, o que, realmente, se colima é a alteração da "lei magna" por processo não admitido, verdadeiramente extravagante, se não herético, porque os princípios elementares da eidética e da dogmática constitucionais clamam contra ele. Se a Constituição enumera taxativamente os casos em que a presidência do Congresso Nacional cabe ao Presidente do Senado Federal — como referimos na primeira parte do primeiro capítulo deste parecer —, ao mesmo tempo em que enuncia a regra geral da presidência atribuída ao Vice-Presidente da República, somente através de emenda constitucional, cujo trâmite obedeça ao estatuído nos arts. 50, 51 e 52 da Constituição de 1967, será legitimamente possível alterar o sistema estabelecido.

Como ensina HANS KELSEN, a "ordem jurídica não é um sistema de normas de igual hierarquia, situadas umas ao lado das outras, por assim dizer, mas uma ordem com graus de normas diferentes" (in "La teoría pura del derecho", traducción directa por Jorge G. Tejerina, Editorial Losada S.A., Buenos Aires, 1948, pág. 108), e cujo "mais alto grau é a Constituição", a que estão inelutavelmente subordinadas todas as outras normas jurídicas (ob. cit., pág. 109). Por obedecer a alteração constitucional, a processos especiais previstos no "código supremo", é que CARL SCHMITT denomina a Constituição "norma das normas" e "forma das formas" — nada sobrepondo a ela, porém, ao contrário, tudo a ela subordinado, no Estado de direito (in "Teoría de la Constitución", traducción de Francisco Ayala, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1937, páginas 5, n.º 2, e 8, item II). O direito constitucional alemão contemporâneo (ocidental), fiel à tradição de Weimar, incorporou aos seus postulados as lições de KELSEN e SCHMITT, por absurdo que pareça, encarnando-as na instituição "Verfassungsänderung" (alteração da Constituição), como nolo mostra THEODOR MAUNZ in "Deutsches Staatsrecht", C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München und Berlin, 1957, s. 49, f. 129, f. 142 f. und 177 f.

O que o Regimento Comum poderá legitimamente fazer, DEPOIS DE EDITADA A COMPETENTE LEI COMPLEMENTAR, como determina a parte final do § 2.º do art. 79 da Constituição, é conferir ao Vice-Presidente da República "outras atribuições" compatíveis com os preceitos constitucionais, e as quais nos parecem de pouca monta, em face da enumeração taxativa do que incumbe ao Presidente do Senado (§ 2.º do art. 31), tanto mais quanto o inciso V desse § 2.º se revela

bastante amplo, in verbis: "atender aos demais casos previstos nesta Constituição" — não se sabendo o que restará para o Vice-Presidente da República.

#### IV

#### CONCLUSÕES FINAIS

Por todas essas razões e fundamentos, afirmamos, com plena convicção e responsabilidade:

- a) que ao Vice-Presidente da República cabe a presidência do Congresso Nacional, SALVO nos casos taxativamente enumerados no § 2.º do art. 31 da Constituição Federal, nos quais incumbe ao Presidente do Senado;
- b) que essa atribuição conferida ao Vice-Presidente da República apresenta embasamento empírico e pragmático, e não eidético e dogmático — podendo, assim, ser modificada pelo processo normal de alterar a Constituição que é a emenda constitucional;
- c) que jamais um Regimento Comum, nem qualquer outra espécie de Regimento, poderá dispor de modo contrário ao estabelecido na Constituição, que é a "lei suprema do País", e à qual as demais normas jurídicas — leis, leis delegadas, decretos-leis, regulamentos etc., devem inelutável obediência;
- d) que uma norma de Regimento Comum — como qualquer outro tipo de norma secundária — que contravir o prescrito na Constituição, é IRRITA, nula de pleno direito, não produzindo nenhum efeito jurídico, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, pelo meios regulares de direito, declarar a inconstitucionalidade de dita norma, para os devidos fins.

É o que nos parece, s.m.j.

Rio de Janeiro, GB, 2 de maio de 1967.  
— Paulino Jacques.

#### 7 — Pontes de Miranda

##### I

#### OS FATOS

(a) Os fatos, que interessam à consulta, são apenas ligados a *questiones juris*. A Constituição de 1967 apresenta a particularidade (cujas causas são, hoje, sem qualquer interesse jurídico) de ser promulgada a 24 de janeiro de 1967, mas só incidir a 15 de março de 1967.



Assinaram a Constituição de 1967 as duas Mesas — a Mesa da Câmara dos Deputados e a Mesa do Senado Federal. Abaixo dos nomes das duas Mesas vêm os dos seus componentes, separadamente, a partir do Presidente e a terminar no 4.º-Secretário, ao todo cinco pessoas para a Câmara dos Deputados e sete para o Senado Federal.

A 15 de março de 1967, o Presidente do Senado Federal, como Presidente da Mesa do Senado Federal, recebeu o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (art. 31, § 2.º, II), porque a Câmara dos Deputados e o Senado Federal se reúnem "em sessão conjunta", "sob a direção da Mesa dêste" (sic). Se o Congresso Nacional não estivesse reunido, a posse seria perante o Supremo Tribunal Federal (artigo 78).

(b) Fora do Capítulo VI, Do Poder Legislativo (arts. 29-73), há o art. 79, § 2.º, inserto no Capítulo VII, Do Poder Executivo, onde se diz: "O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Como os arts. 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º, em vez de coincidirem com o art. 79, § 2.º, dêle abstraem radicalmente, levanta-se a questão da presidência do Congresso Nacional, em sessão legislativa ou em funções legislativas.

(c) No art. 31, § 2.º, da Constituição de 1967, diz-se que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, "sob a direção da Mesa dêste", se reúnem em sessão conjunta para inaugurar a sessão legislativa, elaborar o Regimento Interno, receber o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República, deliberar sobre veto, e atender aos demais casos previstos nesta Constituição.

No art. 47 fala-se da competência exclusiva do Congresso Nacional. No art. 52 estatui-se que a emenda à Constituição há de ser promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No art. 82, concernente à sanção pelo Presidente da República e à possibilidade de veto, só se fala do Presidente do Senado Federal, e nunca do Vice-Presidente da República.

No art. 153, § 2.º, a propósito do estado de sítio, depois de se falar da submissão do ato ao Congresso Nacional, estabelece a Constituição de 1967: "Se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal."

## II

### OS PRINCÍPIOS

(a) Três conceitos são essenciais para as soluções a respeito dos limites entre o conteúdo dos arts. 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º, da Constituição de 1967, e o art. 79, § 2.º: a) o conceito de Congresso Nacional; b) o conceito de Vice-Presidente da República; c) o conceito de Mesa do Senado.

a) Congresso Nacional é a conjunção da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo de notar-se que existe o Congresso Nacional, mesmo se ainda não se deu a sessão conjunta, como existe a Câmara dos Deputados, se não está em sessão, inclusive durante o recesso, e como existe o Senado Federal, se não está em sessão, inclusive durante o recesso.

b) Vice-Presidente da República é o suplente do Presidente da República, que pode ter ou não ter funções no tempo de espera da substituição eventual, ou ter alguma, ou algumas. De qualquer modo, a situação é de suplência. Pode ocorrer que nunca substitua o Presidente da República. Se a Constituição cogita de atribuir-lhe alguma missão, é para que a inércia da suplência se atenuie.

c) O conceito de Mesa é assaz relevante, porque se tem de pensar nas três Mesas, a da Câmara dos Deputados, a do Senado Federal e a Mesa do Congresso Nacional; ou à de uma das Câmaras é que toca a direção do Congresso Nacional, ou à fusão das duas Mesas, problemas, êsses, de técnica legislativa. Seja qual for a solução escolhida, o Presidente do Congresso Nacional há de ser uma só pessoa, pelo menos conforme as funções do próprio Congresso Nacional.

Mas, que é Mesa?

"Mesa é Junta de pessoas à roda de uma mesa, as pessoas que a compõem; v. g. a Mesa desta Irmandade" (Antônio de Moraes e Silva, *Dicionário da Língua Portuguesa*, Lisboa, 1923, 3.ª ed., II, 242); ou Junta de pessoas em mesa, que tem diante de si os componentes do colégio.

Dom João criou, para os fins a que se referia o seu Regimento, a Mesa da Consciência. Na Inquisição havia a Mesa Grande e a Mesa Pequena, que era a Junta dos Ministros.

A Mesa da Consciência e Ordens teve o seu Regimento, a 23 de agosto de 1603. A Carta Régia de 30 de setembro de 1603 deu ordenado ao Presidente da Mesa, que não tinha. O Alvará de 23 de março de 1754 fixou ordenados para toda a Mesa da Consciência.

As suas funções eram de grande extensão em Portugal e em Ultramar. No Brasil, a Mesa da Consciência e Ordens teve o seu Regimento com o Alvará de 12 de maio de 1809, com o Regulamento dos emolumentos do Presidente, Deputados, Escrivão da Câmara e Oficiais da Secretaria do Tribunal. O Aviso de 11 de março de 1782 falou do Tribunal da Mesa da Consciência e Ordens. Quando os Desembargadores da Casa da Suplicação iam ao Tribunal da Mesa da Consciência e Ordens, sentavam-se abaixo dos Deputados (Carta Régia de 15 de junho de 1626). Se ia ao Tribunal da Mesa o Procurador da Coroa, ficava à direita, acima do Deputado mais antigo.

Dom José, a 5 de abril de 1768, criou a Mesa Censória, que tinha jurisdição sobre matéria literária e científica, e foi elevada a Tribunal, com o nome de Real Mesa Censória (Lei de 5 de abril de 1768).

A Rainha Dona Leonor, em 1498, criou a Mesa da Santa Casa de Misericórdia.

Os Decretos de 2 de abril de 1762, e 4 de dezembro de 1796 trataram da Mesa dos Generais, assim na Campanha, como nos Quartéis.

O Alvará de 3 de fevereiro de 1810 criou, no Rio de Janeiro, a Mesa de Despacho Marítimo.

Quando o corpo colegial é pequeno, a mesa é mesa-redonda, como ocorria nos séculos passados e como ocorre hoje, com os Ministros e outros componentes, para deliberações, que possam sentar-se em torno de uma mesa. Se cresce, ou se o número com que se criou é grande, passa-se a chamar mesa o grupo composto do presidente e dos outros membros que auxiliam a direção. Então, a mesa conceptualmente se restringiu: é, por exemplo, "o conjunto do Presidente e Secretários de uma Assembléa". Na obra de F. J. Caldas Aulete (*Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Lisboa, s.d., II, 1.150) está dito, com muita explicitude: "O conjunto formado pelo presidente, secretários e vogais de uma corporação ou associação: A mesa da santa casa de misericórdia."

(b) No art. 6.º, parágrafo único, 1.ª parte, da Constituição de 1987, vedam-se a qualquer dos poderes delegações de funções, "salvo as exceções previstas" na Constituição. Tal ressalva nada tem com a 2.ª parte do art. 6.º,

parágrafo único, porque a função de julgamento, que tem o Senado Federal, no art. 44, é função constitucionalmente estabelecida, excepcional, razão por que se atribui ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a presidência do Senado Federal em tais circunstâncias. Trata-se de atribuição, e não de delegação.

Em nenhuma das regras jurídicas contidas nos arts. 29-73, que enchem o Capítulo II do Título I da Constituição de 1987, concernente ao Poder Legislativo, há qualquer atribuição de função legislativa ao Vice-Presidente da República, ou qualquer remissão, ou alusão. Só se fala de Vice-Presidente da República para se atribuir à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, sob a direção da Mesa do Senado Federal, o recebimento do compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (art. 31, § 2.º, III), para se dizer que é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o Presidente da República e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País (art. 47, III) e fixar os subsídios do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (artigo 47, VII, *in fine*). Nada mais.

Nos arts. 75, 78, § 2.º, 79 e §§ 1.º e 2.º, 80, 81 e 82, todos insertos na Seção I do Capítulo VII, somente relativo ao Poder Executivo, é que se cogita dos pressupostos de elegibilidade do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (art. 75), do prazo para assumirem o cargo (art. 78, § 2.º), da substituição do Presidente da República, em caso de vaga, pelo Vice-Presidente da República (art. 79), da eleição de um e outro, registados conjuntamente e para igual mandato (art. 79, § 1.º), da substituição do Presidente da República (art. 80) e da vacância dos dois cargos (art. 81), bem como da ausência do País (art. 82).

No art. 79, § 2.º, é que está escrito: "O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar." Está-se no plano dos poderes executivos, dos poderes que nada têm com os arts. 29-73.

Diante da posição do art. 79, § 2.º, percebe-se que apenas se teve por fito dar trabalho ao Vice-Presidente da República, na falta de qualquer regra jurídica da Constituição de 1967 que confira ao Vice-Presidente da República poderes referentes à atividade legislativa. Os próprios poderes que dependem de lei complementar dependem de mais; e o art. 79, § 2.º, não se pôs em choque com outras regras jurídicas da Constituição de 1967.

De modo nenhum se pode considerar membro da Mesa do Senado Federal o Vice-Presidente da República, porque tal função, que estava na Constituição de 1946, art. 61, a Constituição de 1967 não lhe atribui, indisputavelmente.

(c) Em qualquer lei, ou decreto, ou regulamento, ou outro texto de regra jurídica, tem-se de afastar qualquer interpretação que quebre o sistema jurídico, principalmente a unidade lógica da lei, decreto, regulamento, ou outro texto de regra jurídica. Cresce de ponto a relevância do princípio, se se trata de Constituição. Se há regra jurídica especial, o que se há de entender é que se abriu exceção, de modo que a regra jurídica geral só tem os elementos contentuísticos que outras regras jurídicas não lhe tiraram.

Não se diga que pode ter sido pensamento do legislador fazer passar à frente a regra jurídica geral. Primeiro, porque a interpretação que busca saber o que queria o legislador é reminiscência de animismo, que combatemos em 1922 (*Subjektivismus und Voluntarismus in Recht, Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie, XVI, 522 — 543*) e hoje está fora da ciência jurídica. Segundo, a regra jurídica que se tem como geral pode ser simples solução conciliatória, mínima, que se formula em termos gerais. O que importa, diziamos em 1922 (e aqui traduzimos), é que a pesquisa fique adstrita aos rigores do método científico: "na velha interpretação, segundo a vontade do legislador, havia e há muito de respeito ao fetiche. O homem, raro, difícil e só muito lentamente se desvencilha das suas reminiscências e dos seus grilhões hereditários" (522). Adiante: "A vontade da lei já constitui progresso. Não é o querer de determinado homem, mas o da regra. Pósto que ainda animista, tal teoria se prestou a melhor exploração dos fatos sociais e, concordamos, da constante mutação da vida." Mais adiante (530 s.): "No regime de três poderes, o equilíbrio não pode ser senão por ensaios; mas, se é pernicioso a demasiada instabilidade, mais o é a supremacia legislativa, a do executivo ou a judiciária, pois que constitui qualquer delas, necessariamente, solução autocrática do sistema tripartido de poderes. O direito de veto, a colaboração do Senado nas nomeações diplomáticas etc., em vez de provocar maior desequilíbrio, serve à harmonia dos dois poderes, porque abre janelas entre as duas celas e permite a manifestação da vontade de um e de outro órgão, sem o que, se o desentendimento se poderia esperar. O desentendimento ou a combinação oculta, que fatalmente leva às formas de supremacia, aliás, é simples miragem o equilíbrio unitário, a perfeita independência, com

que sonhara Montesquieu. Na Inglaterra e na França, prepondera o Legislativo; nos Estados Unidos da América, o Judiciário; no Brasil, o Executivo."

Hoje, não mais se há de falar de vontade do legislador e da vontade da lei. A lei é o que se publicou. O povo a interpreta, ou se interpreta para o povo.

A presidência do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República, que é eleito após registo conjunto, seria agravamento sério da depreciação do Congresso Nacional. Mas não há por onde se chegar a tal conclusão com os textos dos arts. 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º

(d) Todas as regras jurídicas, escritas ou não escritas, e não só as leis e os decretos, têm de obedecer à Constituição. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal, o Regimento Comum, o Regimento do Supremo Tribunal Federal ou de qualquer tribunal, a resolução ou a instrução administrativa, ou aviso, ou qualquer outro texto jurídico, é suscetível de apreciação de inconstitucionalidade.

A própria legitimidade da Presidência da República ou da Vice-Presidência da República, ou de eleição dentro de alguma das câmaras ou tribunal, também o é.

### III

#### A CONSULTA E AS RESPOSTAS

##### (1)

Pergunta-se:

— Nas funções legislativas, cabe ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional?

Responde:

— Não. Tem-se de considerar que o art. 79, § 2.º, é completamente fora do Capítulo VI, Do Poder Legislativo, mas que êle existe no texto constitucional. Daí o problema. Quais as oportunidades que tem o Vice-Presidente da República para presidir o Congresso Nacional? Duas são as espécies de oportunidades: a) as que já se podem mencionar antes de a lei complementar lhe conferir qualquer outra atribuição; b) a ou as que na lei complementar, prevista no art. 79, § 2.º, 2.ª parte, "lhe forem conferidas".

É óbvio que, nas funções externas, de contactos interestatais, ou intra-estatais não-legislativos, ou de fiscalização de atos que não sejam do Presidente da República, ou dos Ministros de Estado em caso de conexão, o art. 79, § 2.º, tem de ser atendido, porque o Congresso Nacional, em tais circunstâncias,

apenas se mostra como parte da **organização federal**, sem qualquer atividade interna, legislativa, e o legislador constituinte de 1967 entendeu dar posição protocolar ao Vice-Presidente da República, que não poderia, sem quebra das normas de cerimonial, ser pósto ao lado do Presidente da República, como substituto eventual. Se o Congresso Nacional confere a alguém, ou a alguma entidade estatal, ou paraestatal, ou supra-estatal, ou dele recebe algum título, honra, ou qualquer homenagem, o Congresso Nacional há de ser presidido pelo Vice-Presidente da República.

Tais funções são **administrativas** com externidade, mas o art. 79, § 2.º, alude a enfechos de "voto de qualidade", o que supõe sessão, e, pois, votação sem ser em função legislativa.

Na Constituição de 1967, tanto se estendeu a competência do Congresso Nacional que o Regimento Comum há de contar regras regimentais sobre a organização, a polícia, a criação e o provimento de cargos da secretaria especial para o serviço do Vice-Presidente da República. Tal Regimento Comum de modo nenhum pode ser elaborado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em sessão conjunta, sob a presidência do Vice-Presidente da República, porque o artigo 31, § 2.º, foi de integral explicitude: "A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para: II — elaborar o regimento comum." De modo nenhum o Vice-Presidente da República faz parte da Mesa do Senado Federal. A fortiori, da Mesa da Câmara dos Deputados.

Se há secretaria especial do Congresso Nacional — à parte, portanto, da secretaria da Câmara dos Deputados e da secretaria do Senado Federal —, ao Vice-Presidente da República cabem atos que lhe deixo o Regimento Comum, inclusive quanto à criação e provimentos de cargos, no setor em que ele atua.

As **comissões de inquerito** podem ser do Congresso Nacional, em vez de o serem da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Se não se trata de comissão relativa a atos do Presidente da República, ou dos Ministros de Estado, a sessão para a escolha dos membros é presidida pelo Vice-Presidente da República, que tem voto de qualidade.

Atribuir-se a presidência de algum corpo, ou colégio, ou assembléia, ou congresso, ou câmara, ou parlamento, a quem não o pode convocar, seria absurdo. A convocação pode mesmo ser por outrem, como é o caso da convocação extraordinária do Congresso Nacional pelo Presidente da República (art. 31,

§ 10). Quem convoca usa a voz para que se ponha em contacto a pessoa a que se dirige, ou se ponham em contacto as pessoas a quem se dirige. Não só se invoca, nem se provoca, nem se evoca.

Se tem data fixa a reunião, para que a sessão se inicie não se precisa de convocação.

Se é necessária a convocação, seria inadmissível que se atribuísse legitimação ativa ao Presidente da República e se negasse ao Vice-Presidente da República, se fôsse ele o Presidente da Mesa do Congresso Nacional. Não o é.

A convocação extraordinária do Congresso Nacional por um terço de qualquer das Câmaras é através da Mesa do Senado Federal; bem assim a convocação pelo Presidente da República.

Fora daí, há a convocação por dever do Presidente do Senado Federal — não do Vice-Presidente da República, de quem se não falou, de modo nenhum, a propósito de convocações. O Presidente do Senado Federal convoca o Congresso Nacional para deliberação sobre veto (art. 62, § 3.º) e sobre decretação de estado de sítio (art. 153, § 2.º). Ao Vice-Presidente da República a Constituição de 1967 não se referiu. Há outros pontos de maior confusão e insciência na redação da Constituição de 1967 do que esse, que está no art. 79, § 2.º Mas, diante de tais deficiências de técnica legislativa, em comparação com as das Constituições anteriores, maior é a função que o destino do Brasil entrega ao Supremo Tribunal Federal, para que mais se vejam as soluções, de acordo com o sistema jurídico, do que se apontem os defeitos. O que mais importa a qualquer País é a segurança jurídica. Quanto mais se precisem e se harmonizem os três Poderes e mais se cumpram a lei, mais se pode caminhar para o desenvolvimento e a felicidade do povo.

Tem o Presidente do Senado Federal as seguintes atribuições: a) presidir a inauguração da sessão legislativa (art. 31, § 2.º I), verbis, "sob a direção da Mesa deste", isto é, do Senado Federal; b) presidir a sessão em que se elabora o Regimento Comum (artigo 31, § 2.º, II), verbis, "sob a direção da Mesa deste", isto é, do Senado Federal; c) receber o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (art. 31, § 2.º, III); d) receber do Presidente da República a comunicação dos motivos do veto parcial, ou total, a qualquer projeto (art. 62, § 1.º); e) convocar as duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecerem e deliberarem sobre o veto (art. 62, § 3.º); f) promulgar os projetos cuja promulgação não foi feita, no prazo (art. 62, § 4.º), pelo Presidente

da República; g) promulgar os atos legislativos da competência exclusiva do Congresso Nacional (arts. 62, § 5.º, e 47); h) convocar o Congresso Nacional, se não está em reunião, para conhecer e deliberar sobre o estado de sítio (art. 153, § 2.º); i) presidir as sessões em que caiba ao Congresso Nacional deliberar (e.g., arts. 47, 51 e 53).

As atribuições que a lei complementar pode conferir ao Vice-Presidente da República são atribuições de poderes executivos.

(2)

Pergunta-se:

— Pode ser submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal, e.g., em ação de mandado de segurança, o ato do Congresso Nacional no tocante ao Regimento Comum, se infringe a Constituição?

Respondo:

— Sem qualquer dúvida.

Propôs-se modificação do Regimento Comum do Congresso Nacional, com a seguinte redação do art. 2.º: "No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá às sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade." Ainda o § 3.º: "Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado."

Ora, o art. 31, § 2.º, da Constituição de 1967, a que se tem de adaptar o Regimento Comum, como qualquer outro Regimento, estatui: "A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para: I — inaugurar a sessão legislativa; II — elaborar o Regimento Comum; III — receber o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República; IV — deliberar sobre o veto; V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Da Mesa do Senado Federal de modo nenhum pode fazer parte o Vice-Presidente da República, porque não é ele Presidente do Senado Federal, nem a ele se refere qualquer dos arts. 29-73, que são os únicos que compõem o Capítulo VI, *Do Poder Legislativo*.

Tratar-se-ia de emenda constitucional, e não de simples regra jurídica do Regimento Comum, para que esse fosse adaptado à Constituição de 1967.

Se, sob a Constituição de 1948, art. 61, o Vice-Presidente da República exercia as funções de Presidente do Senado Federal, onde somente tinha voto de qualidade, apenas houve, como *ratio legis*, a recomendabilidade

de se dar ao Vice-Presidente da República alguma função, para que não ficasse em situação de suplência inerte. Aliás, não teve bom êxito a atribuição heterotópica e heterogênea.

Para se conciliar o que a Constituição de 1967 estabelece nos arts. 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º, com o que se diz no art. 79, § 2.º, só existe um caminho: o de se relevar o conteúdo do art. 79, § 2.º, de jeito a que a interpretação não se choque com aqueles artigos insertos no Capítulo VI, que trata *Do Poder Legislativo*.

Em nenhuma regra jurídica da Constituição de 1967 se atribuiu ao Vice-Presidente da República convocar o Congresso Nacional, nem promulgar leis, nem seria de admitir-se que ao Vice-Presidente da República se desse a missão de presidir o Congresso Nacional na fiscalização financeira e orçamentária da União (art. 71).

No caso da consulta, como em outros pontos da Constituição de 1967, tem o Supremo Tribunal Federal grande missão, até que se possa interpretar, honestamente e com apoio em princípios de ciência do direito, o texto apressado, trepidante, que provêlo de 1964 — 1967.

Este é o meu parecer.

Rio de Janeiro, 1.º de maio de 1967. —  
Pontes de Miranda.

## VI — COMENTÁRIOS DA IMPRENSA

A imprensa deu ampla cobertura à questão da Presidência do Congresso, conforme vemos pelos títulos a seguir enumerados:

"Costa articula Congresso em favor de Pedro Aleixo" (*Tribuna da Imprensa*, de 12-4-67); "Não teria havido compromisso" (*Correio da Manhã*, de 2-3-67); "Possível uma crise entre Auro e Aleixo" (*O Estado de São Paulo*, de 4-2-67); "Supremo dirá quem presidirá Congresso" (*Coluna do Castelo in Jornal do Brasil*, de 4-2-67); "O direito de Moura Andrade" (*Crônica do Rio de All Right in Diário de São Paulo*, de 23-2-67); "Auro ameaça posição de Pedro Aleixo" (*Diário de Notícias*, de 5-3-67); "Josaphat vê na Constituição amparo a Auro" (*Tribuna da Imprensa*, de 10-2-67); "Aleixo acredita que exercerá sua função" (*O Estado de São Paulo*, de 5-3-67); "O conflito Aleixo — Auro não terá solução constitucional" (*Coisas da Política in Jornal do Brasil*, de 5-3-67); "Aleixo cria controvérsia na Câmara Alta" (*Tribuna da Imprensa*, de 6-3-67); "Aleixo: Presidência do Congresso cabe ao Vice" e "Josaphat diz que cabe a Auro a Presidência" (*Folha de*

São Paulo, de 7-3-67); "Cochilo" (editorial do *Jornal do Brasil*, de 7-3-67); "Quem preside o Congresso" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 7-3-67); "Congresso" e "Hipóteses" (*O Estado de São Paulo*, de 7-3-67); "A Presidência" (C.P., in *O Globo*, de 8-3-67); "Entre as opções de Pedro Aleixo está a renúncia" (*Diário de Brasília* de Octacílio Lopes in *Diário de Notícias*, de 8-3-67); "Governo mobilizado para conter Auro" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 9-3-67); "Presidência do Congresso pode terminar em disputa" (*Correio da Manhã*, de 10-3-67); "Presidência do Congresso pode gerar crise para Costa e Silva" (*O Jornal*, de 10-3-67); "Auro não luta mas quer uma definição sobre quem preside" (*Tribuna da Imprensa*, de 10-3-67); "Uma noiva, 2 pretendentes" (*Folha de São Paulo*, de 10-3-67); "Auro cita direitos" (*O Estado de São Paulo*, de 10-3-67); "Conflito no Congresso" (*Diário de Notícias*, de 10-3-67); "Revisão da Carta para solucionar a Presidência" (*Diário de Brasília* de Octacílio Lopes in *Diário de Notícias*, de 10-3-67); "Auro decidido a presidir o Congresso" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 10-3-67); "Auro não cede a Pedro" (Flávio Tavares in *Última Hora*, de 10-3-67); "Auro: Presidência do Congresso é um assunto de vista à nova Constituição" (*Diário de Notícias*, de 11-3-67); "Continua a luta de Pedro e Auro pela Presidência" (*Diário de Notícias*, de 11-3-67); "Auro acha que a Presidência do Congresso é objeto de simples vista à Constituição" (*O Globo*, de 11-3-67); "Líder acha direito de Aleixo nebuloso" (*Correio da Manhã*, de 11-3-67); "Aleixo ameaça renunciar" (*Folha de São Paulo*, de 11-3-67); "Presidência do Congresso gera impasse irremovível" (*Correio da Manhã*, de 12-3-67); "Congresso Aleixo e Auro intransigentes" (*O Estado de São Paulo*, de 12-3-67); "Aleixo não renuncia" (*Diário de São Paulo*, de 12-3-67); "MDB apóia Auro: Aleixo só alterando a Constituição" (*Diário de Notícias*, de 12-3-67); "Só o próprio Congresso pode decidir quem será o seu Presidente, declara Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 12-3-67); "Pedro reina, mas não governa" (*Jornal do Brasil*, de 12-3-67); "Costa vai interferir na presidência do Congresso" (*Diário de São Paulo*, de 14-3-67); "A Vice-Presidência e o Senado" (Notas e informações in *O Estado de São Paulo*, de 14-3-67); "Aleixo e Auro: crise alcança área política" (*O Estado de São Paulo*, de 14-3-67); "Para conter Auro" (*Última Hora*, de 14-3-67); "Aleixo: pressão pode retardar a sessão conjunta" (*Tribuna da Imprensa*, de 14-3-67); "ARENA procura fórmula conciliatória para caso da Presidência do Con-

gresso" (*O Globo*, de 14-3-67); "Senado tende a ficar com Pedro" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 14-3-67); "Fórmula de solução política" (*Folha de São Paulo*, de 14-3-67); "Nôvo Presidente apóia Aleixo na disputa com Auro" (*O Jornal*, de 15-3-67); "A necessária adaptação" (*Folha de São Paulo*, de 15-3-67); "Busca-se solução para a disputa Auro-Aleixo" (*Correio da Manhã*, de 15-3-67); "Aleixo só ficará se presidir o Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 15-3-67); "Aleixo será Vice sob condição de ficar presidindo o Congresso" (José Leão Filho in *Jornal do Brasil*, de 15-3-67); "Josaphat: Congresso nas mãos de Auro" (*Correio da Manhã*, de 16-3-67); "Costa e Silva faria exortação" (*O Estado de São Paulo*, de 16-3-67); "Pedro é o capitão" e "O título exato" (*Jornal do Brasil*, de 16-3-67); "Josaphat mostra a Carta: Cadeira é do Presidente" (*Diário de Notícias*, de 17-3-67); "Costa e Silva examina caso da Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 17-3-67); "Senadores defendem a Presidência de Auro" (*Diário de São Paulo*, de 17-3-67); "Congresso dirá quem o preside" (*Jornal do Brasil*, de 18-3-67); "Krieger encaminha solução que pode terminar crise da Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 18-3-67); "Presidente acaba disputa de Auro" (*Correio da Manhã*, de 18-3-67); "Auro vs. Aleixo: 1.º round" (*Folha de São Paulo*, de 18-3-67); "Congresso: Plenário resolverá pendência" (*O Estado de São Paulo*, de 18-3-67); "Governo completou esquema para assegurar Presidência do Congresso a Pedro Aleixo" (*O Globo*, de 18-3-67); "O que Pedro quer" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 19-3-67); "Congresso: Costa fechará questão em favor de Aleixo" (*Diário de São Paulo*, de 19-3-67); "Crise no Congresso traz dificuldades para Costa" (*Folha de São Paulo*, de 19-3-67); "Lei pró Aleixo está redigida." (*Correio da Manhã*, de 19-3-67); "Josaphat: Aleixo não pode presidir" (*Correio da Manhã*, de 19-3-67); "Ameaça desmoronar o sistema do Senado" (*Jornal do Brasil*, de 21-3-67); "Auro pode impugnar a reforma que lhe vai tirar a Presidência do Congresso" (Notas políticas in *Diário de Notícias*, de 21-3-67); "Costa e Silva espera de Gama e Silva solução da Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 21-3-67); "Auro poderá sustar projeto de Krieger" (*O Globo*, de 21-3-67); "Costa ouve Gama sobre Aleixo na Presidência" (*Correio da Manhã*, de 21-3-67); "Não se muda Constituição com manobra regimental" (*Correio da Manhã*, de 21-3-67); "Resolução da crise cabe ao Congresso" (*O Estado de São Paulo*, de 21-3-67); "Vasconcelos: Carta favorece Auro" (*Diário de Notícias*, de 22-3-67); "Compromisso é solu-

ção que Mem de Sá encontra para disputa entre Auro e Pedro" (*Jornal do Brasil*, de 22-3-67); "MDB facilitaria emenda constitucional para definir a presidência do Congresso" (*O Globo*, de 25-3-67); "Aleixo conta com Costa na disputa da Presidência" (*Correio da Manhã*, de 24-3-67); "Gama e Silva considera o direito de Auro legítimo" (*Correio da Manhã*, de 23-3-67); "Presidência do Congresso" (editorial do *Jornal do Brasil*, de 23-3-67); "A Presidência do Congresso" (artigo de fundo do *Estado de São Paulo*, de 23-3-67); "Solução política: nada de emenda" (*Folha de São Paulo*, de 23-3-67); "Congresso: Aleixo não crê em saída judicial" (*Folha de São Paulo*, de 23-3-67); "Costa lava as mãos" (*Folha de São Paulo*, de 23-3-67); "Projeto da ARENA para consolidação de Aleixo" (*Diário de São Paulo*, de 26-3-67); "Krieger vê como Aleixo substitui Auro: Projeto" (*Correio da Manhã*, de 26-3-67); "Auro adia sessão do Congresso e agrava a crise" (*Tribuna da Imprensa*, de 28-3-67); "Carta de CB gera sucessivas crises para Costa" (editorial da *Tribuna da Imprensa*, de 28-3-67); "Teste" (editorial do *Correio da Manhã*, de 28-3-67); "Oposição recusa mudar Regimento" (*Correio da Manhã*, de 28-3-67); "Presidência do Congresso" (*Folha de São Paulo*, de 28-3-67); "Krieger ainda tentará uma solução política para a Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 29-3-67); "Costa e Silva dá apoio a Pedro Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 29-3-67); "A autonomia do Congresso" (Mário Martins in *Jornal do Brasil*, de 29-3-67); "Presidência do Congresso terá desfecho por emenda" (*Correio da Manhã*, de 29-3-67); "Gama e Silva interfere na crise Auro-Pedro Aleixo" (*Folha de São Paulo*, de 30-3-67); "Costa e Silva decide prestigiar P. Aleixo" (*O Estado de São Paulo*, de 30-3-67); "Presidente quer Aleixo e manda Krieger resolver" (*Correio da Manhã*, de 30-3-67); "Acôrdio de cavaleiros" (*All Right in Correio da Manhã*, de 30-3-67); "Pedroso dá apoio a Aleixo e quebra a unidade da Oposição" (*Jornal do Brasil*, de 30-3-67); "Krieger e Sátiro dão a partida pró-Pedro" (*Coluna do Castelo in Jornal do Brasil*, de 30-3-67); "Acôrdio de Cavaleiros" (*All Right in Diário de São Paulo*, de 31-3-67); "Auro recorre ao Supremo para presidir o Congresso" (*Tribuna da Imprensa*, de 31-3-67); "Auro prepara-se para lutar contra os líderes do Governo" (*O Globo*, de 31-3-67); "Sem sessões o Congresso" (*O Estado de São Paulo*, de 31-3-67); "A presidência do Congresso" (artigo de fundo do *Estado de São Paulo*, de 31-3-67); "Auro ganha apoio para resistência" (*Correio da Manhã*, de 31-3-67); "Horta sustenta: vice

preside o Congresso" (*Folha de São Paulo*, de 31-3-67); "Presidência do Congresso" (*Correio da Manhã*, de 1-4-67); "Auro no Supremo alivia o Senado" (*Jornal do Brasil*, de 1-4-67); "Auro vai defender a presidência no STF" (*O Estado de São Paulo*, de 1-4-67); "Costa apóia Aleixo para a presidência" (*Folha de São Paulo*, de 1-4-67); "Auro tem apoio de SP e do MDB para manter-se na presidência" (*O Jornal*, de 2-4-67); "Acôrdio no Congresso seria o sacrifício de Moura Andrade" (*O Globo*, de 3-4-67); "Oposição lutar para impedir o novo Regimento" (*Tribuna da Imprensa*, de 3-4-67); "Krieger falará com Auro sobre reforma" (*O Estado de São Paulo*, de 4-4-67); "Sátiro vai entregar emenda ao Regimento" (*Correio da Manhã*, de 4-4-67); "Aleixo e a prova de força" (*Folha de São Paulo*, de 4-4-67); "Carvalho Pinto: competição de vaidades pode pôr em risco o prestígio do Congresso" (*O Globo*, de 4-4-67); "Presidência do Congresso: Carvalho Pinto manifesta" (*Diário de São Paulo*, de 4-4-67); "Carvalho Pinto: o problema do Congresso" (*Diário de Notícias*, de 4-4-67); "Governo conclui trama para entregar a Aleixo a Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 4-4-67); "Auro não dará o primeiro golpe: éle é que exerce a Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 5-4-67); "Projeto de reforma vai hoje ao Senado" (*O Estado de São Paulo*, de 5-4-67); "Auro espera para agir" (*Folha de São Paulo*, de 5-4-67); "Auro dará à emenda tratamento cabível" (*Correio da Manhã*, de 5-4-67); "Entregue a Auro projeto que transfere para Aleixo a Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 6-4-67); "Oposição anuncia obstrução à alteração do Regimento" (*Tribuna da Imprensa*, de 6-4-67); "Posição de Auro: luta para alcançar emenda da Carta" (Octacílio Lopes in *Diário de Notícias*, de 6-4-67); "Auro vai arquivar o projeto de Krieger" (*Jornal do Brasil*, de 6-4-67); "Auro recusa projeto pró-Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 6-4-67); "Entregue a Auro o projeto de reforma" (*O Estado de São Paulo*, de 6-4-67); "Auro reafirma sua disposição de lutar" (*O Estado de São Paulo*, de 6-4-67); "A Presidência do Congresso" (Notas e informações in *O Estado de São Paulo*, de 6-4-67); "Executivo não deseja interferir no caso da Presidência do Legislativo" (*O Globo*, de 7-4-67); "Auro recebe projeto e vai despachar contra" (*Correio da Manhã*, de 7-4-67); "Auro contra projeto de reforma do Regimento" (*Diário de São Paulo*, de 7-4-67); "Auro adia despacho sobre regimento e prolonga a tensão do Congresso" (*O Jornal*, de 7-4-67); "Despacho de Auro aumenta movimento" (*Última Hora*, de

7-4-67); "Não é novidade a solução regimental para o caso da Presidência do Congresso" (O Globo, 7-4-67); "O ouriço constitucional" (editorial da Tribuna da Imprensa, de 7-4-67); "O sentido da convocação" (O Estado de São Paulo, de 7-4-67); "Apenas um pálido alento" e "Presidência do Congresso: manifestação de deputados" (Folha de São Paulo, de 7-4-67); "Batista Ramos discorda de Moura Andrade" (Tribuna da Imprensa, de 8-4-67); "Câmara não dá recito a Auro e agrava a crise" (Correio da Manhã, de 8-4-67); "Governo continua com Pedro" (Coluna do Castello in Jornal do Brasil, de 8-4-67); "Auro alarga faixa da crise, brigando com Batista Ramos" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 8-4-67); "Em duas frentes a luta no Congresso levará dois meses" (O Jornal, de 8-4-67); "Presidir e dirigir" (editorial do Diário de Notícias, de 9-4-67); "ARENA-MG diz estar com Auro e não com Aleixo" (Correio da Manhã, de 9-4-67); "Emendas à Constituição" (Octacílio Lopes in Diário de São Paulo, de 9-4-67); "Presidência do Congresso" (Folha de São Paulo, de 9-4-67); "MDB contra reforma regimental", "Auro: recurso ao Supremo Tribunal", "Aleixo anula manobra de Auro" (Diário de Notícias, 9-4-67); "Costa: Governo não se intromete no Congresso" (Tribuna da Imprensa, de 7-4-67); "Eclode hoje no Congresso luta sobre a Presidência" (O Globo, de 11-4-67); "Câmara e Senado examinam vetos a partir de hoje" (Correio da Manhã, de 11-4-67); "Auro arquiva projeto hoje" (O Estado de São Paulo, de 11-4-67); "Batista diz a Auro que não cede plenário para sessões" (Tribuna da Imprensa, de 11-4-67); "Plano de líderes" (O Estado de São Paulo, de 12-4-67); "Auro ganhou as palmas mas não garantiu a Presidência" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 13-4-67); "Auro apenas ganhou tempo" (O Estado de São Paulo, de 13-4-67); "Auro abre a disputa contra Pedro Aleixo" (O Estado de São Paulo, de 13-4-67); "Auro arquiva proposta sobre o regimento" (O Estado de São Paulo, de 13-4-67); "Auro ganhou o primeiro round (Jornal do Brasil, de 13-4-67); "Auro arquiva projeto que dá a Aleixo chefia do Congresso" (Jornal do Brasil, de 13-4-67); "Sátiro: Auro na Presidência não será respeitado pela maioria do Congresso" (O Globo, de 13-4-67); "Auro manda arquivar projeto que altera regimento" e "Afirmação ou conformismo" (Folha de São Paulo, de 13-4-67); "Em crua própria" (O Jornal, de 13-4-67); "A briga" (editorial da Folha de São Paulo, de 14-4-67); "Solução é a emenda" (editorial do Correio da Manhã, de 14-4-67); "Auro não vai renunciar" e "Aleixo também não

renuncia" (Diário de Notícias, de 14-4-67); "Gama: regimento não pode alterar a Carta" e "Posição difícil" (Correio da Manhã, de 14-4-67); "Problema do Congresso" (O Estado de São Paulo, de 14-4-67); "Auro se diz amparado pela evidência" (Jornal do Brasil, de 14-4-67); "Auro nega renúncia e diz que considera provável a sua vitória sobre Aleixo" (Jornal do Brasil, de 14-4-67); "Moura Andrade desmente renúncia à Presidência" (Correio da Manhã, de 14-4-67); "Caso Auro-Aleixo na Comissão de Justiça" (Folha de São Paulo, de 15-4-67); "MDB contra Pedro Aleixo" (Diário de São Paulo, de 15-4-67); "Razões do MDB para apoiar Auro" (Jornal do Brasil, de 15-4-67); "Auro recorrerá ao Supremo se Congresso preferir ser presidido por Pedro Aleixo" (Jornal do Brasil, de 15-4-67); "A História não ajuda" (Folha de São Paulo, de 15-4-67); "Auro disposto a levar ao Supremo Tribunal o caso da Presidência do Congresso" (O Globo, de 15-4-67); "Auro tem apoio do Alvorada: luta anti-Aleixo" (Tribuna da Imprensa, de 15-4-67); "Congresso" (O Estado de São Paulo, de 16-4-67); "Josaphat: crise do Congresso" e "Veto a Auro na Presidência" (Diário de Notícias, de 16-4-67); "Reforma regimental" (O Estado de São Paulo, de 16-4-67); "MDB quer vista: veto para Aleixo" (Correio da Manhã, de 16-4-67); "Senado: MDB prepara voto contra recurso" (Folha de São Paulo, de 16-4-67); "Se Auro ganhar a batalha" (Correio da Manhã, de 16-4-67); "Conflito Auro-Aleixo é prova importante para o Governo" (editorial da Tribuna da Imprensa, de 17-4-67); "Torna-se mais acirrada a luta pela Presidência do Congresso" (O Globo, de 17-4-67); "Balanço indicou que emenda cai" (Correio da Manhã, de 18-4-67); "Presidência do Congresso já tem relator no Senado" (O Globo, de 19-4-67); "Presidente da Câmara não vê arranhão ao poder político: caso do Congresso" (Diário de Notícias, de 19-4-67); "Caso Auro-Aleixo já tem o Relator" (Correio da Manhã, de 19-4-67); "Crise Auro-Aleixo: MDB contra Regimento Comum" (Folha de São Paulo, de 19-4-67); "Fôrça total a favor de Pedro" (Jornal do Brasil, de 19-4-67); "Comissão do Senado reúne-se hoje já com o projeto sobre a Presidência do Congresso" (Jornal do Brasil, de 19-4-67); "Emendas para projeto da Presidência do Congresso" (Diário de São Paulo, de 19-4-67); "O favorito do Presidente" (D'Alembert Jaccoud in Jornal do Brasil, de 20-4-67); "Costa fica com Aleixo na crise do Congresso" (Tribuna da Imprensa, de 20-4-67); "Reforma regimental para resolver a crise" (O Estado de São Paulo, de 19-4-67); "Despacho elucidativo" (All Right in Correio da Manhã,



de 20-4-67); "Aparece fórmula para conflito Auro-Aleixo" (Mundo Político in *Correio da Manhã*, de 20-4-67); "Costa e Silva mostra qual é o seu preferido" (*Jornal do Brasil*, de 20-4-67); "Levi tenta conciliar Auro e Aleixo dividindo encargos da Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 20-4-67); "Costa e Silva demonstra no Congresso que apóia Aleixo na luta contra Auro" (*Jornal do Brasil*, de 20-4-67); "Presidência do Congresso" (entrevista de Filinto Müller a *O Globo*, de 20-4-67); "Costa e Silva prestigiou Aleixo em visita que fez ontem ao Congresso" (*Diário de Notícias*, de 20-4-67); "Grave questão parlamentar" (*O Estado de São Paulo* — artigo de fundo, de 20-4-67); "O Presidente pede empenho das lideranças em favor de Aleixo" (*O Globo*, de 21-4-67); "Quer Aleixo na Presidência" (*O Globo*, de 21-4-67); "Auro recusa a conciliação para o caso do Congresso" (*O Globo*, de 21-4-67); "Costa quer Aleixo presidindo" (*Correio da Manhã*, de 21-4-67); "Costa e Silva decidido: a favor de Pedro" (Octadillo Lopes in *Diário de Notícias*, de 21-4-67); "Costa agrirá sem pressões mas quer Pedro na cadeira" (*Diário de Notícias*, de 21-4-67); "Costa e Silva mobiliza ARENA para dar Congresso a Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 21-4-67); "Frustrou-se hipótese de composição no Congresso" (*Correio da Manhã*, de 21-4-67); "Passos acha que Presidente faz mal ao interferir na luta entre Auro e Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 22-4-67); "Ainda a Presidência do Congresso" (Notas e Informações in *O Estado de São Paulo*, de 22-4-67); "Desgaste para todos" (*Folha de São Paulo*, de 23-4-67); "Crise enfraquece mais o Congresso" (*O Estado de São Paulo*, de 23-4-67); "Obrigação" (editorial do *Correio da Manhã*, de 23-4-67); "Parecer do caso Aleixo na quinta" (*Correio da Manhã*, de 23-4-67); "Presidência do Congresso" (editorial do *Correio da Manhã*, de 23-4-67); "Líder oposicionista defende o direito de Pedro Aleixo presidir o Congresso" (entrevista do Deputado Adolpho Oliveira a *O Globo*, de 24-4-67); "Bancadas do Governo preparam-se para esmagar pretensões de Auro" (*O Globo*, de 24-4-67); "Costa e Silva prestigia Pedro Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 24-4-67); "Leopoldo invoca tradição parlamentar para defender a reforma do Regimento" (entrevista do Deputado Leopoldo Peres ao *Diário de Notícias*, de 25-4-67); "MDB prevê apoio no Senado ao recurso de Sátiro para Aleixo presidir Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 25-4-67); "A prepotência do Executivo" (editorial de *O Estado de São Paulo*, de 25-4-67); "Briga ridícula" (editorial de *Última Hora*, 25-4-67); "Assunto liquidado" (*Folha de São Paulo*,

de 25-4-67); "Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 25-4-67); "Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 25-4-67); "Balbino vai pedir vista do parecer contrário a Auro" (*Correio da Manhã*, de 26-4-67); "Que fique a lição" (editorial da *Folha de São Paulo*, de 26-4-67); "Eurico Rezende crê na vitória de Aleixo" (*Folha de São Paulo*, de 26-4-67); "Luta Pedro-Auro começa hoje sua semana decisiva" (*O Jornal*, de 26-4-67); "ARENA não fecha questão" (Editorial do *Correio da Manhã*, de 26-4-67); "Rebeldia do MDB faz ruir a resistência a Pedro Aleixo" (*Correio da Manhã*, de 27-4-67); "O Supremo Tribunal, derradeiro recurso" (editorial de *O Estado de São Paulo*, de 27-4-67); "Relator atribui a Aleixo a Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 27-4-67); "Relator no Senado condena despacho de Auro contra Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 28-4-67); "Reale julga melancólico alterar a Constituição em benefício de Pedro Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 28-4-67); "Congresso: parecer favorável a Aleixo" (*Diário de São Paulo*, de 28-4-67); "Relator opinou contra Auro" (*O Estado de São Paulo*, de 28-4-67); "Presidência do Congresso" (*O Estado de São Paulo*, de 29-4-67); "Carta confusa" (José Lino Grünewald in *Jornal do Brasil*, de 29-4-67); "Presidência do Congresso: controvérsia" (*Diário de Notícias*, de 30-4-67); "Parlamentar critica Reale" (*O Estado de São Paulo* — entrevista do Deputado Pires Sabóia — de 30-4-67); "Presidência do Congresso: em jogo o prestígio da ARENA" (*O Globo*, de 2-5-67); "Presidência do Congresso: parecer será votado dia 10" (*Diário de São Paulo*, de 4-5-67); "Parecer contrário a Auro vai ser votado no dia 10" (*O Globo*, de 4-5-67); "Balbino: estudo de 50 laudas" (*Diário de Notícias*, de 5-5-67); "Atrasa-se a solução para Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 8-5-67); "Horta faria a defesa de Aleixo" (*Correio da Manhã*, de 10-5-67); "Balbino: erro político" (*Diário de Notícias*, de 11-5-67); "Comissões: Auro não pode arquivar Aleixo" (*Correio da Manhã*, de 11-5-67); "ARENA pediu a Auro para encerrar crise" (*O Estado de São Paulo*, de 14-5-67); "Auro quer que Aleixo presida sessões festivas" (*Tribuna da Imprensa*, de 11-5-67); "Congresso decide sorte da emenda ao Regimento" (*Correio da Manhã*, de 14-5-67); "Auro ainda tem esperanças" (*Diário de Notícias*, de 15-5-67); "A Presidência do Congresso começa a ser discutida hoje" (*O Globo*, de 16-5-67); "Emenda" (editorial do *Correio da Manhã*, de 16-5-67); "Auro garante que recorrerá ao Supremo se perder a Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 16-5-67); "Auro vai ao Supremo" (Úl-

tima Hora, de 16-5-67); "Auro disposto a recorrer ao STF" (Folha de São Paulo, de 16-5-67); "Só amanhã o Congresso discute a presidência" (O Estado de São Paulo, de 17-5-67); "Problema do Congresso: Filinto sugere "solução honrosa" para Moura Andrade" (Diário de Notícias, de 17-5-67); "Auro val à luta aberta com ARENA pela Presidência" (Correio da Manhã, de 18-5-67) "Destino de Auro acaba na renúncia" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 18-5-67); "Presidência do Congresso será votada quarta-feira" (O Globo, de 18-5-67); "Presidência do Congresso não influi na crise da ARENA" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 19-5-67); "Presidência do Congresso" (editorial do Diário de São Paulo, de 21-5-67); "Costa mantém-se distante do caso Auro-Pedro Aleixo" (editorial de O Jornal, de 21-5-67); "Aleixo ironiza em Goiás isenção de Auro no caso da Chefia do Congresso" (Jornal do Brasil, de 21-5-67); "Apelo de Filinto a Auro no sentido de prestigiar o Congresso e o poder civil" (O Globo, de 22-5-67); "Vota pela Constituição" (Correio da Manhã — entrevista do Deputado Mendes de Moraes — de 23-5-67); "Auro e o apelo" (Diário de São Paulo, de 23-5-67); "Congresso discute hoje a quem cabe presidir-lo" (O Globo, de 24-5-67); "Presidência do Congresso de novo em discussão, hoje" (O Globo, de 1-6-67); "Congresso decide por exame de projeto que assegura presidência a Pedro Aleixo" (Jornal do Brasil, de 8-6-67); "Farsa" (editorial do Correio da Manhã, de 9-6-67); "Auro vê perigos para o Congresso" (Correio da Manhã, de 9-6-67); "Auro da decadência" (José Lino Grünewald in Jornal do Brasil, de 10-6-67); "Dinarte será o Relator da reforma regimental" (O Globo, de 16-6-67); "Mesa da Câmara adia votação de projeto que dá a Aleixo a presidência do Congresso" (Jornal do Brasil, de 22-6-67); "Senado rejeita parecer no caso Auro vs. Aleixo" (Folha de São Paulo, de 24-6-67); "Resistência" (editorial do Correio da Manhã, de 24-6-67); "Adiada solução Auro-Aleixo" (Correio da Manhã, de 28-6-67); "Legislativo tenta resolver o caso de sua Presidência" (O Globo, de 7-8-67); "Presidência do Congresso: Krieger e Sátiro agem" (O Globo, de 8-8-67); "Auro no STF defende presidência" (Correio da Manhã, de 10-8-67); "Caberá a Pedro Aleixo a presidência do Congresso" (O Globo, de 11-8-67); "Presidência do Congresso: vai haver mesmo recurso ao STF" (O Globo, de 11-8-67); "Congresso atribui a presidência a Aleixo" (O Estado de São Paulo, de 11-8-67); "Presidência vai ao STF" (O Estado de São Paulo, de 12-8-67); "Auro não preside mas convoca" (Coluna do Cas-

tello in Jornal do Brasil, de 12-8-67); "Posição de Aleixo no Congresso já está oficializada" (Jornal do Brasil, de 12-8-67); "Auro recorrerá ao STF mas sai" (Correio da Manhã, de 12-8-67); "Violação" (editorial do Correio da Manhã, de 12-8-67); "Como se conta a verdadeira história da luta no Senado" (reportagem de Edson Lobão in Diário de São Paulo, de 13-8-67); "Difícil para Auro ganhar no Supremo ação contra Aleixo" (Tribuna da Imprensa, de 16-8-67); "Entende a oposição que o Supremo não pode deixar de julgar o caso de Auro" (Diário de Notícias, de 16-8-67); "Aleixo preside hoje o Congresso sob tensão" (Correio da Manhã, de 16-8-67); "Aleixo poderá presidir hoje sessão solene do Congresso" (O Globo, de 16-8-67); "Luta de Auro pelo comando do Congresso pode tirá-lo da Presidência do Congresso" (Jornal do Brasil, de 17-8-67); "Auro convoca e pretende presidir Congresso hoje" (O Globo, de 18-8-67); "Auro tenta presidir o Congresso" (Correio da Manhã, de 18-8-67); "Auro convoca Congresso e diz que presidirá sessão" (O Jornal, de 18-8-67); "Auro ameaça nova crise" (Diário de São Paulo, de 18-8-67); "Auro cria situação de fato contra Pedro" (Coluna do Castello in Jornal do Brasil, de 19-8-67); "Líderes do Governo temem crise com a convocação do Congresso feita por Auro" (Jornal do Brasil, de 19-8-67); "Auro só irá à Justiça se não puder presidir" (Jornal do Brasil, de 19-8-67); "Governo quer tirar Auro da presidência do Senado" (O Jornal, de 19-8-67); "Auro deseja invocar coação ante o STF" (O Estado de São Paulo, de 19-8-67); "Batista Ramos não cede plenário para Auro presidir o Congresso" (O Globo, de 19-8-67); "Agravada a crise do Congresso" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 19-8-67); "Auro diz que não quer constringer Aleixo no Senado" (Correio da Manhã, de 20-8-67); "Mandado de Auro chegou ao STF" (Correio da Manhã, de 22-8-67); "Auro recorre ao Supremo contra vice-presidente" (Correio da Manhã, de 22-8-67); "Auro recorre ao Supremo para presidir o Congresso" (O Jornal, de 22-8-67); "Aleixo presidirá o Congresso com Auro ausente do plenário" (Jornal do Brasil, de 22-8-67); "Volúpia do tímpano" (editorial do Jornal do Brasil, de 22-8-67); "Auro no STF alega coação" (O Estado de São Paulo, de 22-8-67); "Moura Andrade recorre ao STF" (O Estado de São Paulo, de 22-8-67); "Auro apela ao Supremo para presidir Congresso" (O Globo, de 22-8-67); "Congresso" (editorial da Folha de São Paulo, de 22-8-67); "Auro recorre ao Supremo para presidir Congresso" (Folha de São Paulo, de 22-8-67); "Auro surpreendente" (Octacílio

Lopes in *Diário de São Paulo*, de 22-8-67); e in *Diário de Notícias*, da mesma data); "Parecer de professores: mesa do Senado tem a presidência do Congresso" (*Folha de São Paulo*, de 23-8-67); "Nôvo Relator para o mandado de Auro" (*O Globo*, de 23-8-67); "Crise Institucional" (editorial do *Correio da Manhã*, de 23-8-67); "Auro escolheu o adversário e o terreno" (Octacílio Lopes in *Diário de Notícias*, de 23-8-67); "Sátiro: não caímos em qualquer cilada do Presidente do Senado" (*O Globo*, de 24-8-67); "Jurista defende Aleixo na direção do Congresso" (entrevista do Dr. Camillo Martins Costa a *O Globo*, de 24-8-67); "A chefia do Congresso" (editorial do *Diário de Notícias*, de 24-8-67); "Paixão do poder cegou Auro — diz Batista Ramos" (*O Globo*, de 25-8-67); "Batista Ramos refuta as acusações de Moura Andrade no litígio do Congresso" (*Diário de Notícias*, de 25-8-67); "Mandado de segurança de Moura Andrade apresenta contradições para Sabóia" (*Jornal do Brasil*, de 30-8-67); "Defesa de Pedro Aleixo chega hoje ao Supremo" (*O Globo*, de 4-9-67); "Aleixo contesta Auro no STF" (*Folha de São Paulo*, de 5-9-67); "Aleixo defende presidência do Senado (sic) no STF" (*Correio da Manhã*, de 5-9-67); "Aleixo defende-se no Supremo" (*Diário de Notícias*, de 5-9-67); "Aleixo contesta a ação de Auro junto ao STF para de nôvo presidir o Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 5-9-67); "Aleixo contesta direito de Auro recorrer ao STF" (*O Globo*, de 5-9-67); "Batista: Congresso não é para Auro" (*Diário de Notícias*, de 9-9-67); "Batista Ramos diz ao Supremo que não lesou direito de Auro" (*Jornal do Brasil*, de 9-9-67); "Caio Tácito: caso Auro-Aleixo escapa ao controle judicial" (*O Globo*, de 11-9-67); "Preceitos constitucionais inconciliáveis" (*Crônica Judiciária-Velasco* — in *Diário de Notícias*, de 19-11-67); "STF vê hoje se Congresso é de Auro ou Aleixo" (*Folha de São Paulo*, de 2-4-68); "Recurso de Auro hoje no Supremo" (*Correio Brasileiro*, de 3-4-68).

**VII — MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO SENADOR AURO MOURA ANDRADE CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA ASSEGURAR AO IMPETRANTE, PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, A DIREÇÃO DAS SESSÕES CONJUNTAS DO CONGRESSO NACIONAL.**

**Decisão do Supremo Tribunal Federal**

O Presidente Moura Andrade impetrou mandado de segurança contra ato do Presi-

dente da Câmara dos Deputados, Deputado João Baptista Ramos, que condicionara a realização de sessão conjunta com o Senado Federal à entrega da direção dos trabalhos ao Vice-Presidente da República.

O mandado de segurança foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal a 3 de abril de 1968, quando já não mais exercia o Senador Auro Moura Andrade a Presidência do Senado. Em consequência, foi julgado prejudicado.

Transcrevemos, a seguir, a íntegra da decisão do Supremo Tribunal Federal (audiência de publicação de 27-8-1969).

**TRIBUNAL PLENO  
MANDADO DE SEGURANÇA  
N.º 18.293 — D.F.**

**Requerente:** Auro Soares de Moura Andrade

**Requerida:** Mesa da Câmara dos Deputados

**EMENTA** — Mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados para assegurar ao impetrante, Presidente do Senado Federal, a direção das sessões conjuntas do Congresso Nacional. Citação do Vice-Presidente da República como litisconsorte passivo. Preliminar de inadmissibilidade do litisconsórcio repelida, pois este se afigura como irrecusável (C.P.C., art. 88). Carência da ação por falta de qualidade e interesse para agir. Pedido prejudicado por ter o impetrante deixado de exercer as funções de Presidente do Senado.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, por unanimidade de votos, julgar prejudicado o pedido, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas anexas.

Brasília, 3 de abril de 1968. — Luiz Gallotti, Presidente — Amaral Santos, Relator.

**RELATÓRIO**

O SR. MINISTRO AMARAL SANTOS — 1. O Senador Auro Soares de Moura Andrade, na qualidade de Presidente do Senado Federal, impetra mandado de segurança contra a Mesa da Câmara dos Deputados, por coação ilegal, uma vez que pretende subtrair das atribuições do impetrante, em contrário à Constituição e ao Regimento do Congresso Nacional, a presidência das sessões conjuntas a que se refere o art. 31, § 2.º, da Constituição Federal.

Expõe longamente os fundamentos do seu pedido, os quais são desenvolvidos em vários capítulos.

2. O primeiro desses denomina — “Razão primordial deste Mandado de Segurança”.

Aí, depois de relembrar a oposição que ofereceu à tramitação da norma regimental aprovada em reunião do Congresso Nacional, por entender que a reforma pretendida resultara de malícia dos seus autores e dava ensejo a arbitrária aplicação, em conflito com o texto do art. 31, § 2.º, da Constituição Federal, declara (fls. 3):

“O impetrante não se conforma com o procedimento executório que se está dando às normas regimentais recentemente aprovadas, justamente porque a entrega ao Vice-Presidente da República da direção das reuniões conjuntas do Legislativo Federal, nos casos do artigo 31, § 2.º, do Estatuto Básico da República, é medida que encerra indistigável risco para a vida autônoma e independente do Congresso, uma vez que compromete as transcendentais tarefas que, no sistema representativo, estão afetas aos deputados e senadores escolhidos pelo sufrágio universal, como direitos mandatários da vontade popular”.

Salienta o processo de eleição do Vice-Presidente da República, “uma vez que é eleito, com os votos recebidos pelo Presidente da República, para ser suplente deste” (fls. 3), a quem “se acha ligado por estreitos vínculos de unidade na orientação política”. Considera a amplitude das competências que o põe em posição privilegiada, Executiva, para dizer que se torna manifesta

“a razão política que levou o legislador constituinte a não confiar “as sessões do caráter legislativo” do Congresso Nacional à direção do Vice-Presidente da República, que é eleito concomitantemente com o Presidente da República, não por votos pessoais do povo, nem dos deputados e senadores, como nas Cartas anteriores, mas “ex vi” de simples registro de seu nome ao lado do candidato eleito (art. 79, § 1.º)”.

Alude aos sistemas constitucionais de 1891 e 1946, para distingui-los do vigente e assinala:

“A realidade político-legislativa agora é bem outra, não se admitindo que as funções legislativas e normativas do Congresso — reduzido em suas atribuições e em suas vias de ação — fiquem ainda mais vinculadas ao Executivo, pela presença de uma autoridade deste Poder,

que receberia, graças à aplicação tendenciosa da norma regimental, uma competência que a Constituição, por amor ao princípio da divisão dos poderes, absolutamente não lhe outorga.

E conclui por manifestar aquilo a que qualifica de “razão primordial deste mandado de segurança”, nestes termos (fls. 7):

“O atual Presidente do Senado, o Senador Auro Soares de Moura Andrade, sentiu-se no dever de assumir a defesa do Legislativo, para preservar a sua independência e manter incólume, de futuro, o exercício pleno de sua relevante missão política e constitucional. A posição que ocupa, por escolha dignificante de seus pares em sucessivas legislaturas, tornou imperativa e indeclinável a atitude que agora assume, pois além de se acharem as funções de seu elevado cargo, ameaçadas de substancial amputação, risco muito sério está correndo o próprio Poder Legislativo, pela aplicação que se quer dar à recente emenda regimental. Motivos sobravam, pois, ao Senador Auro Soares de Moura Andrade, quando advertia que a mencionada emenda ocultava o propósito de afastar a Mesa do Senado da Presidência e direção das reuniões previstas no art. 31, § 2.º, uma vez que se pretende partilhar essa função constitucional com um membro do Poder Executivo.

Ainda que nos dias de amanhã tivéssemos como Presidente da República um Marechal Costa e Silva e como Vice-Presidente um Pedro Aleixo, sempre haveria necessidade de ser observada a Constituição, pois que os homens é que devem condicionar-se à Constituição, e não esta ficar condicionada aos homens. A tarefa legislativa não deve ficar à mercê, no futuro, de homens que possam vir subordiná-la a interesses pessoais ou a conveniências de puro partidarismo político, frustrando-se assim a vontade popular, que deve expressar-se da maneira mais autêntica e livre através do Congresso Nacional.

Essa a razão básica e primordial deste Mandado de Segurança”.

3. O capítulo seguinte se epigrafa: “Descrição dos Atos Coativos”.

Nesse capítulo, expõe os incidentes que se verificaram na tramitação do Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, até a sua aprovação, não omitindo o debate com o líder da maioria, e observa que

“A linguagem dos pareceres elaborados nas Comissões, em favor da tese que fa-

vorece o Vice-Presidente da República, é também eloquente por revelar a preparação consciente do ato espoliativo que se planejava contra a Mesa do Senado e, principalmente, contra o Poder Legislativo”.

Contudo, segundo a interpretação do próprio impetrante, a Resolução n.º 1, tal qual aprovada, não ofende a Constituição. Diz o impetrante (fls. 9):

“Lendo-se a reforma que foi votada e aprovada, fácil será verificar que a linguagem de seus textos não contraria ao que vem firmado nos arts. 31, § 2.º e 79, §2.º, da Constituição, cujos dizeres são repetidos e reiterados, embora sob outra forma de colocação, dentro do complexo de normas que se congregam no Regimento Comum”.

Todavia, conforme o impetrante, o que se planejava e afinal se verificou foi darem à referida Resolução inteligência e aplicação de que resulta usurpação das funções em benefício do Vice-Presidente da República. A respeito alega o impetrante (fls. 10):

“Mas, como foi dito, os autores da reforma regimental pretendem compor a Mesa do Senado de modo esdrúxulo, nela inserindo o Vice-Presidente da República. Por isso, uma vez que sempre entenderam ser possível somar o art. 31, § 2.º, com o art. 79, § 2.º, da Constituição, em lugar de harmonizá-los distintamente segundo os princípios da hermenêutica jurídica, querem, agora, aglutinar o art. 2.º com o art. 3.º, da “Resolução n.º 1”, e dessa forma, através de puro “jeu des mote”, entender, na execução dos cânones regimentais, que o Vice-Presidente da República preside as sessões conjuntas, enquanto que a Mesa do Senado as dirige, — tudo como se dirigir e presidir não fôsem vocábulos de igual significado.

Tal entendimento, errôneo e absurdo, não só viola o que vem impôsto na Constituição, como ainda infringe os próprios mandamentos regimentais, pelo que a equívocidade acaso existente nestes últimos, longe está de justificar a errônea execução que lhes procura dar. A “Resolução n.º 1”, se equívoca, deve vir aplicada em consonância com a Constituição, de forma a encontrar, nos dizeres desta, o entendimento adequado que se constitua em lastro de sua fiel execução.

No entanto, apostados em dar cumprimento arbitrário, anticonstitucional e

anti-regimental, ao que aprovaram, os autores e sequazes das emendas introduzidas no Regimento Comum não trepidaram em concretizar o atentado às instituições, em atos que caracterizam, irretorquivelmente, a coação ilegal tendente a privar o impetrante da direção suprema das sessões do Congresso Nacional, previstas no art. 31, § 2.º, da Constituição, e no art. 1.º, da “Resolução n.º 1”, com usurpação inquestionável de funções, em pról do Vice-Presidente da República”.

E acrescenta, logo adiante, a fim de apontar o fato que, conforme o impetrante, concretiza a coação (fls. 12):

“Culminou tudo, no entanto, a estampar em alto relêvo a coação que vinha sendo premeditada, com o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado João Baptista Ramos, — condicionando a realização de sessão conjunta com o Senado Federal, à entrega da direção dos trabalhos ao Vice-Presidente da República.

Foi dito pelo ilustre parlamentar, que dirige a Mesa da Câmara dos Deputados, no ofício que enviou ao impetrante, o que abaixo vem transcrito:

“Tenho a honra de acusar o recebimento dos ofícios n.ºs 80, 81 e 82, de 17 do corrente mês, de V. Exa, em que comunica a convocação do Congresso Nacional para a realização de sessões conjuntas.

Nos termos do art. 1.º do Regimento Comum, dou anuência para a realização das referidas sessões, observado o disposto no art. 2.º da Resolução n.º 1, de 1967, do Congresso Nacional”.

E argumenta (fls. 13):

“A recusa do Presidente da Câmara, funda-se na afirmação de um pseudo direito de terceiro (do Vice-Presidente da República), pretensão que, de per si, é excludente do direito a essa função, do impetrante. Ao repelir o direito do impetrante de presidir à sessão por êle legitimamente convocada, o ato do Presidente da Câmara põe-se como impedimento efetivo ao exercício de um direito líquido e certo”.

Conclui o capítulo dêste modo (fls. 14):

“Concatenando-se, pois, a atitude do Presidente da Câmara com as manifestações havidas, por parte da maioria, quando tramitava a discussão das emendas regimentais, — dúvida não pode ha-

ver de que se está coagindo o impetrante a abdicar do seu direito-função, em favor do Vice-Presidente da República, para assim consumir-se a usurpação, que premeditadamente se vem planejando, tudo conforme se demonstrará mais adiante”.

4. O capítulo imediato enfrenta o tema da **“admissibilidade do mandado de segurança”**.

Então, em primeiro lugar, discorre sobre o **“direito líquido e certo do impetrante”**, matéria que desenvolve partindo do pressuposto, que tem como certo, de que

“o Regimento do Congresso Nacional, interpretado em harmonia com a Constituição, obriga a que se entregue a presidência das sessões conjuntas do art. 31, § 2.º, ao Presidente do Senado Federal, como órgão supremo da Mesa do Senado”.

Valendo-se de Jellinek (*“Sistema dei diritti publici subbiettivi”*, 1921, p. 159) para quem **“o direito ao exercício de uma função constitui direito público subjetivo”**, filiado ao *status civitas civitatis*; de Dabin, para quem constitui **“un droit à la fonction”**, de eficácia *erga omnes* (*Le Droit Subjectif*, 1962, p. 222, 230), aproveita-se de Georges Dreyer (*“Le recours de droit publique”*, 1940, págs. 25, 29), para concluir que **“esse direito público subjetivo (direito político, direito-função, ou direito que promana do status activae civitatis), desde que violado ou lesado, autoriza o respectivo titular a recorrer, pelas vias processuais adequadas, ao Poder Judiciário”**. Estaria a tutela jurisdicional desse direito amparada, entre nós, pelo art. 150, § 4.º, da Constituição.

Titular de direito dessa natureza, titular de função para a qual os seus pares o escolheram, segue-se que o impetrante está legitimado para defendê-lo. Ou, com as palavras do próprio impetrante, (fls. 19):

“O direito subjetivo do impetrante, de presidir às sessões conjuntas enumeradas no § 2.º, do art. 31, da Lei Fundamental, decorre de sua qualidade de Presidente do Senado — pelo que se trata de direito líquido e certo, cuja existência “e reconhecimento se demonstram sem o equacionamento de problemas de alta indagação. O *factum*, em que o direito subjetivo se assenta e baseia, é apenas este: o Senador Moura Andrade é o Presidente do Senado. E desse fato decorre o direito público subjetivo, ou direito constitucional subjetivo, de presidir às sessões do Congresso Nacional,

previstas no § 2.º, do art. 31, da Constituição e no próprio regimento.

Indiscutível, assim, a admissibilidade, *in casu*, do mandado de segurança, na forma do que prevê o art. 150, § 21, da Constituição Federal”.

5. Dando como indiscutível o direito líquido e certo do impetrante e, assim, a admissibilidade, *in casu*, do mandado de segurança, retorna ao tema da **“existência da coação”** contra o exercício do direito. Nesse terreno alega (fls. 20):

“O ofício do Presidente da Câmara dos Deputados, com a recusa ali contida, configura ato de autêntica coação, uma vez que sua finalidade foi a de forçar o Presidente do Senado a ceder o posto, que a Constituição e o Regimento Comum lhe conferem, ao Vice-Presidente da República.

Configurou-se, ineludivelmente, no ofício aludido, a recusa do Presidente da Câmara dos Deputados em cumprir o imperativo constitucional, que confere à Mesa do Senado a direção das sessões conjuntas previstas no art. 31, § 2.º, tendo à testa o Presidente do Senado, pretendendo substituí-lo pelo Vice-Presidente da República. Tal recusa, ao mesmo tempo que descumpra a Constituição, vulnera o poder-dever do impetrante, que não pode se subtrair aos efeitos ilícitos do ato do Presidente da Câmara, senão recorrendo ao *“writ”* do mandado de segurança, a fim de pôr termo à decisão atentatória de suas prerrogativas funcionais”.

Analisa o ato de recusa do Presidente da Câmara, que considera violador do sistema constitucional e do direito do Presidente do Senado, porquanto aquele ato se afasta do caráter que a Constituição lhe atribui de **“ato complexo paritário”**. A respeito, pondera (fls. 22):

“As decisões da Câmara e do Senado, sobre a realização de reuniões conjuntas, compõem-se na unidade de um **“ato complexo paritário”**, dado o encontro de vontade dos dois órgãos revestidos da mesma dignidade na gradação das competências do Estado. Esse encontro de vontades acha-se vinculado, necessariamente, à destinação funcional da assembléa comum para os fins e na forma da Constituição. A reunião dos dois ramos do Congresso, em uma assembléa una, para os fins do art. 31, § 2.º, constitui, em suma, um **“ato complexo igual”**, inserido em um procedimento rigidamente necessário, porquanto delineado

vinculativamente na matriz mesma da Constituição.

A atribuição da direção das sessões conjuntas do art. 31, § 2.º, à Mesa do Senado é um pressuposto que vincula a vontade de ambos os ramos do Congresso, não lhes concedendo alternativa."

Ainda uma vez repete o impetrante (fls. 25):

"Mostrando, de maneira perfeitamente clara, que não levará a Câmara dos Deputados a reunir-se conjuntamente com o Senado, a não ser que caiba ao Vice-Presidente da República a Presidência das sessões conjuntas, o Presidente da Câmara dos Deputados quer impedir, embaraçar ou tolher o uso, pelo impetrante, do direito líquido e certo, que lhe outorga o art. 31 § 2.º, da Constituição Federal, como Presidente do Senado."

E finaliza o parágrafo com estas palavras (fls. 26):

"Resulta do exposto, que a coação existe e que se configura como ilegal, inconstitucional, arbitrária e contrária às normas regimentais, ao mesmo tempo em que atinge direito público subjetivo, que é líquido e certo, uma vez que promana da Constituição e do Regimento.

Como Presidente do Senado, o impetrante é que deve presidir às sessões conjuntas, sempre que o Congresso Nacional se reúna para os fins previstos no art. 31, § 2.º, da Constituição Federal. Se, agora, procura-se anular esse direito-função, para atribuí-lo a outra pessoa, mediante pressões ilícitas (por contrárias ao direito em vigor), dúvida não há de que estão presentes, na espécie, os pressupostos constitucionais do mandado de segurança.

Há, em primeiro lugar, uma coação ilegal, praticada pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Com a sua atitude, lesou S. Ex.º direito líquido e certo do impetrante, o que é suficiente para legitimar o pedido de segurança agora formulado."

6. Prossegue o impetrante, focalizando O Mérito do Pedido, onde confronta os dispositivos dos arts. 31 § 2.º e 79 § 2.º da Constituição.

Invocando o art. 31 § 2.º, considera que:

"No tocante à direção dos trabalhos do Congresso Nacional, quando reunido em sessão conjunta para os fins específicos do art. 31, § 2.º, está ela afeta à Mesa do Senado."

A Mesa do Senado, que se compõe do Presidente, Vice-Presidente e Secretários daquela Casa do Legislativo, é que compete a direção da sessão conjunta das duas Casas do Legislativo, relativa aos atos alinhados no § 2.º do art. 31.

Mas é verdade que o art. 79, § 2.º, da Constituição, assim reza:

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Aduz não ser admissível aglutinarem-se as normas dos arts. 31 § 2.º e 79 § 2.º, para que a Mesa do Senado dirija os trabalhos das sessões conjuntas, sob a presidência do Vice-Presidente da República, porque assim constituída não seria a Mesa do Senado, mas uma outra, um *tertium genus*.

Adianta que o direito constitucional brasileiro, no tocante à figura do Vice-Presidente da República, não mais segue o exemplo americano, mas antes se aproxima do exemplo dos Estados e governos parlamentaristas (fls. 32):

"Tal como o Presidente da República, na França da Constituição parlamentarista de 1946, pode-se dizer que, entre nós, o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso Nacional, "au point de vue de la représentation et du cérémonial", enquanto que "la tache de gouverner" (id est, a de realmente presidir ao Congresso) cabe à Mesa do Senado e seu Presidente (Cf. D.W.S. LIDDERDALE, op. cit., págs. 57 e 58).

Predominantemente honorífica, na vigente Constituição é, assim, a Presidência do Congresso atribuída ao Vice-Presidente da República, à semelhança do que ocorre com os chefes de Estado (Presidente da República ou monarcas), nos Estados de Governos parlamentaristas."

Caracterizando de "predominantemente honorífica" a figura do Vice-Presidente da República, deduz (fls. 32):

"O certo, portanto, é que não se pode dar ao art. 79, § 2.º, interpretação abrogante, e, com isso tentar anular-se o que vem disposto no art. 31, § 2.º, da Lei Basilar."

E não o pode por três razões.

"Em primeiro lugar, — diz — o entendimento de textos aparentemente antinômicos

deve ser no sentido de harmonizá-los, e não de anular um deles". E observa (fls. 33):

"Ora, procurar-se colocar o Vice-Presidente da República à testa das reuniões conjuntas do Congresso, previstas no artigo 31, § 2.º, seria adotar *interpretatio abrogans*, uma vez que se subtrairia da Mesa do Senado uma função que lhe foi expressamente atribuída."

"Em segundo lugar, a *interpretatio abrogans* não se articula devidamente com outros preceitos e textos da própria Constituição, tais os dos arts. 62 e 114, n.º I, letra i.

"Por último lugar, a haver antinomia de textos,

"deveria prevalecer o do art. 31, § 2.º, e nunca o do art. 79, § 2.º, que se não fôr entendido, razoavelmente, acabará por introduzir "corpo estranho" no selo do Congresso, investindo das funções de parlamentar, quem nem ao menos está cercado das garantias e imunidades conferidas aos congressistas, no art. 34, da Constituição."

Desatando as dificuldades do tema, oferece como ponto conclusivo do capítulo referente ao mérito do pedido, estas considerações (fls. 35):

"A verdade, porém, é que não existe *discrepância legum*. O Vice-Presidente da República é Presidente do Congresso Nacional; mas, nessa qualidade, não preside às sessões conjuntas do Congresso, arroladas no art. 31, § 2.º, porque não integra a Mesa do Senado, nem tem competência para as funções mencionadas no art. 62, por não ser Presidente do Senado. Só funções e atividades residuais a ele cabem, pouco importando que sejam reduzidas a mínimas, insignificantes ou sem relêvo, pois nada há de anormal em que a Constituição criasse uma Presidência do Congresso mais honorífica que atuante, em que a pessoa investida no cargo venha a ter, principalmente, o papel de representante do órgão. Se em relação a Reis, Rainhas e Presidentes isso acontece, nos regimes parlamentares, nada há que impeça tratamento semelhante ao Vice-Presidente da República, quando alçado à posição de Presidente do Congresso Nacional, na forma prevista pelo art. 79, § 2.º, da Constituição atual."

7. No capítulo seguinte aprecia o "Problema na tradição do direito nacional" para concluir, por um lado, ser norma constante em nossa vida republicana "a supressão da intromissão do Executivo na órbita do Le-

gislativo, ou de reduzi-la ao estritamente consagrado na Constituição", e, por outro lado, que o "título de Presidente do Congresso Nacional", conferido ao Vice-Presidente da República, é uma novidade de 1967, "que deve ser interpretada e situada sem ofensa à independência do Poder Legislativo e com zelo pelo princípio da divisão das competências soberanas".

8. Ainda no capítulo imediato, intitulado "Aplicação do Regimento Comum", renova a afirmação de que "as normas do Regimento Comum não se chocam com os dizeres da Constituição", confronta-as com os arts. 31 § 2.º e 79 § 2.º desta, para concluir que o que resulta é o seguinte (fls. 44):

"a Mesa do Senado dirigirá as sessões do Congresso Nacional, sob a presidência do Vice-Presidente da República, salvo nos casos previstos no art. 31, § 2.º, da Constituição Federal, em que as sessões serão realizadas sem a participação do Vice-Presidente da República."

Na seqüência dessas considerações, adianta na página seguinte (fls. 45):

"Pretender aplicar o Regimento, conferindo-se ao Vice-Presidente da República a presidência de qualquer das sessões previstas no art. 31, § 2.º, da Constituição, além de ser flagrantemente anticonstitucional, é, antes, contrário ao que dispõe o próprio Regimento Comum, se devidamente cumprido em consonância com os textos constitucionais.

O ato do Presidente da Câmara implica violação de normas do próprio Regimento, uma vez, que segundo este, se adequadamente cumprido, a presidência das sessões previstas no art. 31, § 2.º, sempre deve caber ao Presidente do Senado, órgão máximo da Mesa do Senado.

O direito público subjetivo do Impetrante foi violado na própria esfera do Regimento Comum, graças à errônea execução que se lhe deu."

Acrescenta que tal conclusão não é infirmada pela regra exarada no parágrafo único, do art. 3.º, do Regimento Comum, ao qual dá a seguinte inteligência (fls. 47):

"No caso, o disposto no parágrafo único do art. 3.º, do Regimento Comum, deve ser aplicado, como é claro, naquelas hipóteses em que o Vice-Presidente da República presida a sessões conjuntas do Sena Federal e da Câmara dos Deputados, segundo o que está previsto no art. 79, § 2.º, da Constituição, e no art. 2.º, do citado Regimento Comum.



Sempre que a direção dos trabalhos do Congresso Nacional não couber, especificamente, ao Vice-Presidente da República, por força das restrições do art. 31, § 2.º, da Constituição, é evidente que se não pode aplicar o parágrafo único do art. 3.º, do Regimento Comum. Donde a conclusão irretorquível de que, se a Mesa do Senado dirige os trabalhos das Sessões Comuns e das Sessões Conjuntas (art. 31, § 2.º), e o Vice-Presidente da República as preside, nos casos em que a Constituição o permite, a substituição deste, tal como prevê o art. 3.º, parágrafo único, só se dará quando as Sessões Conjuntas devam por êle ser presididas. Fora daí, não há incidência do art. 3.º parágrafo único."

9. Na "Parte Final" da petição de impetração, considerando que "o direito líquido e certo que lhe confere o art. 31, § 2.º, da Constituição Federal, e que está plenamente confirmado pelo art. 3.º, do Regimento Comum, sofreu procedimento lesivo através do ato de coação praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados", formula a sua pretensão nos seguintes termos (fls. 48):

"Impõe-se o imediato restabelecimento da ordem jurídica assim ferida e violada, para que, afastando-se as pressões ilícitas que configuram a coação ilegal, mais nenhum obstáculo se levante a perturbar o direito líquido e certo, que tem o Presidente do Senado, de dirigir as sessões conjuntas, que o citado art. 31, § 2.º, da Lei Maior, enumera e especifica.

Em harmonia com o art. 150, § 21 da Constituição Federal, estatuído se encontra, no art. 1.º, da Lei n.º 1.533, de 1951, que será concedido mandado de segurança sempre que "alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la, por parte de autoridade, seja de que categoria for a sejam quais forem as funções que exerça", em relação a direito líquido e certo, que a ordem jurídica tutela.

O impetrante acabou de sofrer, não só incontestável ameaça, como também, caracterizada lesão ao direito que lhe cabe de presidir às Sessões do Congresso Nacional, com o ofício enviado à Presidência do Senado, pelo órgão máximo da Mesa da Câmara dos Deputados.

Pretende-se transferir, a todo custo, ao Vice-Presidente da República, direito-função que cabe ao impetrante, como Presidente do Senado. Donde achar-se impossibilitado de exercer as funções inerentes a seu cargo, pelo Presidente da

Câmara dos Deputados, em virtude do ofício em que êste procurou forçar o Presidente do Senado a não exercer o poder-dever que a Constituição lhe assegura.

Assim sendo e tornada, portanto, impossível a reunião legítima do Congresso Nacional, na forma prevista pela Constituição, — nada mais resta ao impetrante que vir bater às portas do mais graduado órgão do Poder Judiciário, segundo está previsto no art. 114, n.º I, letra i, da Carta Constitucional, para que, através da concessão do mandado de segurança, mantenha-se íntegro o direito líquido e certo que lhe assiste, como Presidente da Mesa do Senado Federal, ex vi do estatuído no art. 31, § 2.º, da Lei Fundamental."

Encerra o pedido, requerendo, com a requisição de informações da autoridade coatora (o Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados), a citação de S. Excelência o Dr. Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República, como litisconsorte passivo necessário, dando-se ciência do pedido à Mesa do Senado na pessoa do seu ilustre Vice-Presidente.

10. Distribuído o processo ao eminente Ministro Motta Filho, que proferiu o seguinte despacho, cujas determinações foram de pronto cumpridas (fls. 63):

"Peço informações e determino a citação de S. Ex.ª o Sr. Pedro Aleixo e Mesa do Senado".

## II

11. O Sr. Deputado Batista Ramos, Presidente da Câmara dos Deputados, apontado como autoridade coatora, apresentou as informações solicitadas (fls. 177 segs.).

Historia o desenvolvimento das atividades legislativas, que culminaram com a aprovação do § 2.º, do art. 79, da Constituição, bem como das atividades, inclusive dos incidentes, referentes à tramitação do projeto que se converteu na Resolução n.º 1, de 1967, adaptando o Regimento Comum ao novo texto Constitucional.

Lembra que, recusando-se o impetrante a promulgar dita Resolução, por julgá-la inconstitucional, a mesma foi promulgada pelo ilustre Senador Camilo Nogueira da Gama, no exercício da Presidência do Senado.

Acrescenta que

"Simultaneamente, tóda a imprensa do País divulgou informações no sentido de que o Senador Auro Soares de Moura Andrade externava o propósito de não

deixar a presidência das sessões conjuntas, a qual reivindicava na qualidade de Presidente do Senado Federal (documentos 19, 20, 21 e 22)".

12. Informando sobre o ato por êle praticado, havido como coativo pelo impetrante, diz (fls. 182 e segs.):

"Na vigência da Resolução n.º 1/67, recebi do ilustre Presidente do Senado os officios n.os 80, 81 e 82. (docs. 23, 24 e 25).

Causou-me estranheza a redação.

Antes, ao convocar as sessões do Congresso Nacional, vigindo a atual Constituição, o Presidente do Senado fazia ao Presidente da Câmara a comunicação singela de que dão conta as cópias juntas (docs. 26, 27, 28, 29 e 30).

Causou-me estranheza, repito, que o estilo repentinamente mudasse, passando agora a transcrever-se, nos mencionados officios, a íntegra do edital, invocando o disposto no art. 31 § 2.º da Constituição, e referindo que a reunião se realizaria sob a direção da Mesa do Senado.

Estas particularidades e o fato de haver o Senador Auro Moura Andrade, mais quantos se opunham à aprovação da Resolução n.º 1/67, proclamado o propósito de não permitir que o Congresso Nacional fôsse presidido pelo Vice-Presidente da República, levaram-me a responder: "Nos termos do art. 1.º, § 2.º, do Regimento Comum, dou anuência para a realização das referidas sessões, observado o disposto no art. 2.º da Resolução n.º 1, de 1967, do Congresso Nacional (doc. 31).

23. Segundo infiro do pedido de informações que V. Ex.<sup>a</sup> me dirigiu, enxerga o ilustre impetrante, na redação que imprimi ao officio-resposta, uma lesão aos seus direitos e uma coação por mim cometida.

24. Como se vê, porém, dos termos de minha resposta, ali não se insere qualquer interpretação de minha autoria, senão, apenas, a referência a uma Resolução do Congresso Nacional.

Se é certo que o art. 79, § 2.º, da Constituição estabelece que a Presidência do Congresso Nacional compete ao Vice-Presidente da República, e se é exato que o Congresso Nacional, ao aprovar a Resolução n.º 1, disciplinou a matéria relativa à Presidência das Sessões Conjuntas, cumpria-me obedecer à Resolução.

Na qualidade de Presidente de uma das Casas do Congresso estou obrigado, sob pena de falta de exação, a me submeter e a sujeitar a Câmara dos Deputados ao cumprimento do Regimento Comum.

25. Se, como se pretende, o ato de convocação é complexo e partidário (fls. 22 da petição), êle o é, tanto para o Presidente da Câmara, como para o ilustre Presidente do Senado. Ambos os presidentes, como representantes das respectivas Mesas, devem fiel acatamento ao Regimento Comum (Resolução n.º 1, de 1967, artigo 2.º) e a êle estão submetidos, inclusive para que não se crie a hipótese de um eventual impasse, obviamente inadmissível.

Como o reconhece o impetrante, em sua petição (fls. 22), "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal se situam na mesma linha de igualdade", relativamente às próprias prerrogativas. Desta forma compete ao Presidente da Câmara, em face de convocação e do Regimento Comum (art. 1.º, § 2.º), examinar a qualidade de quem pediu a reunião, a de quem a presidirá, bem como o seu objetivo, que só encontra limitações no âmbito constitucional e regimental.

Assim é que, em face da Resolução número 1/67 e do Regimento Comum, impunha-se, no caso, a ressalva do art. 2.º da Resolução n.º 1, de 1967.

Egrégio Senhor Presidente e

Egrégios Senhores Ministros.

Estas, as informações que cumpro o dever de prestar ao Supremo Tribunal Federal.

Num problema interno de funcionamento e organização do Poder Legislativo, ative-me, estritamente, à lei que disciplina a conduta tanto do Presidente do Senado, como do Presidente da Câmara.

Nem haveria como a descumprisse ou a ignorasse."

As informações foram instruídas com trinta e um documentos.

### III

13. O Vice-Presidente da República, Dr. Pedro Aleixo, atendendo ao chamamento a Juízo, oferece contestação que traz êste preâmbulo (fls. 124):

"Acudindo à citação que recebeu nos termos do officio do Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, o Vice-Presidente da República manifesta o seu respeito

e a sua homenagem à Justiça, debatendo e examinando tôdas as questões suscitadas. Comparcendo à lide, para a qual foi convocado como litisconsorte necessário, entende que não poderia faltar ao apêlo, sem parecer desatencioso a esta Alta Côrte, e que não poderia deixar de discutir as teses levantadas, sem parecer receoso de as enfrentar. Eis porque longamente contesta a postulação do impetrante, não obstante considere tranqüila, legítima e indiscutível, nos termos constitucionais, a honrosa prerrogativa de exercer tôdas as funções de Presidente do Congresso Nacional”.

14. De início, e como preliminar, reclama contra a sua convocação como litisconsorte necessário neste mandado de segurança,

“que o impetrante justifica sob calor de que é sujeito passivo de uma ilegalidade ou abuso de poder, em virtude de ato emanado do Exmo. Senhor Deputado João Baptista Ramos, digníssimo Presidente da Câmara dos Deputados, que procedeu na conformidade da Resolução n.º 1/67, a seu turno destinada a estabelecer normas de execução para o disposto no art. 79, § 2.º, da Constituição Federal”.

Observa, de imediato (fls. 125):

“Não aceita, na verdade, sem reparos, a condição de litisconsorte necessário, porque não ocorreu, por mais remotamente que seja, a sua participação em qualquer dos atos apontados. Não foi, senão no exercício livre de suas atribuições de Presidente da Câmara dos Deputados, que o Eminentíssimo Senhor João Baptista Ramos respondeu ao officio, que lhe dirigiu o Presidente do Senado, solicitando a cessão do recinto da Câmara, para reunião conjunta das duas Casas do Congresso. Não foi senão como expressão de sua soberania que o Congresso Nacional aprovou a Resolução n.º 1/67. Quer de uma, quer de outra feita, o Vice-Presidente da República não teve a mais mínima ingerência”.

Aliás, acrescenta, que (fls. 125):

“o impetrante, na sua longa exposição de fatos e fundamentos, em nenhum momento, ao menos, insinua que o Vice-Presidente da República tomou parte, direta ou indiretamente, no encadeamento das circunstâncias de que resultou a efetivação de suas funções”.

Aduz, logo adiante (fls. 127):

“Se o impetrante se queixa, embora infundadamente, de que foi sujeito passivo

de uma ilegalidade cometida pelo Presidente da Câmara dos Deputados; ou de um abuso de poder praticado pelas duas Casas do Congresso, de uma das quais éle próprio é Presidente; ou da Mesa da Câmara dos Deputados, e bate às portas do Pretório Maior, pedindo-lhe que o proteja, não é parte necessariamente no feito o Vice-Presidente da República, que não participou de qualquer dos atos incriminados e, pois, não se lhe pode irrogar a condição de litisconsorte numa causa, que tem por objeto a obtenção de uma ordem dirigida a um pretense coator, para que faça cessar uma pretensa violência”.

Conclui (fls. 128):

“Não sendo, pois, a qualquer título, legítimo trazer, como co-autor ou co-partícipe dos atos apontados como lesivos a direito alheio, o Vice-Presidente da República, que deles não participou, o litisconsórcio não se justifica, e, muito menos, na configuração da necessidade”.

15. Argüi o contestante a ilegitimidade do writ, estampando, desde logo, o texto do § 21, do artigo 150, da Constituição Federal vigente, para confrontá-lo com o do § 24, da Constituição de 1946. E observa (fls. 129):

— “Houve alteração no texto que dá a configuração jurídica da medida. Antes, na redação antiga do art. 141, § 24, da Carta de 1946, concedia-se mandado de segurança para proteção de direito líquido e certo, mas não se discriminava a condição individual do direito protegido, embora a doutrina o sustentasse, indiscrepantemente”.

Acrescenta (fls. 130):

“A proteção constitucional conferida pelo novo texto alude por expresso aos direitos pessoais, aos direitos subjetivos em que a titulariedade adere a uma pessoa, constituindo um bem jurídico seu. A relação jurídico-processual do mandado de segurança tem particularmente em vista proteger o cidadão contra um ato arbitrário, um ato ilegal, ou um abuso de poder emanado de uma autoridade de qualquer natureza, que venha ferir uma situação jurídica de que o individuo seja titular”.

Abonando-se em Castro Nunes, pondera (fls. 130):

“A relação jurídica que se questiona no mandado de segurança é de natureza pública, no sentido de que se arma a

equação entre o indivíduo e o Estado. O que o writ constitucional tem em vista é a proteção dos chamados direitos públicos subjetivos, ou direitos subjetivos que ressaltam de uma relação de direito público. Mas é bem de ver que se há de tratar de **direito individual**".

Consultando a doutrina, trazendo à colação o ensinamento de Hauriou, Otto Mayer, Fritz Fleiner, Castro Nunes, conclui que direitos subjetivos individuais, que se podem fazer assegurar por meio do mandado de segurança, são sempre direitos públicos, direitos subjetivos do particular contra o poder público, concluindo com Castro Nunes (Do Mandado de Segurança, 2.<sup>a</sup> edição, pág. 73):

"São direitos que pertencem ao particular nas suas diferentes posições em face do Estado, visando a compeli-lo os seus agentes à observância da Lei; situações jurídicas desconhecidas do direito civil, peculiares ao direito público, restritas à preservação do particular contra a ilegalidade administrativa".

Observa que essa era a orientação deste Colendo Tribunal, ainda em face da Constituição de 1946, conforme arestos que aponta, e com mais força de razões não poderá deixar de o ser, em vista do texto constitucional vigente.

16. Voltando a atenção para o caso concreto deste mandado de segurança, aduz que o impetrante por esse meio não visa à defesa de um direito subjetivo individual, pessoal, mas o direito à atribuição de um cargo. Alega a respeito o contestante (fls. 133):

"Acontece que não está em jogo uma relação jurídico-individual. O Senador Auro Soares de Moura Andrade não defende um direito subjetivo individual, pessoal. O que S. Ex.<sup>a</sup> postula é o reconhecimento de uma prerrogativa que supõe ele pertencer ao Presidente do Senado Federal. Não está em causa um direito subjetivo público do Senador Auro Soares de Moura Andrade. Ao Colendo Supremo Tribunal Federal não foi trazida a postulação de um direito que se caracteriza como um bem jurídico individual do impetrante. O que o ilustre Senador articulou foi um libelo contra o Eminentíssimo Presidente da Câmara dos Deputados, contra o Congresso Nacional e contra a Constituição Federal, por terem retirado do Presidente do Senado atribuições, até então reconhecidas ao Dirigente da Câmara Alta, trans-

ferindo-as ao Vice-Presidente da República. O impetrante vem ao Pretório Maior, e aí suplica que dispça o Vice-Presidente da República das "funções de Presidente do Congresso Nacional" (art. 79, § 2.<sup>o</sup>, da Constituição) e invista o Presidente do Senado nas mesmas funções.

9. Acontece que a Presidência do Senado não se confunde com a pessoa do impetrante. A função da Presidência do Senado é perene, e existe como órgão diretor daquela Alta Casa do Congresso brasileiro, independentemente dos homens que na sua contingência possam exercê-la. A Presidência do Senado é impessoal. Não constitui bem jurídico de ninguém. Não é atributo pessoal. Não é direito subjetivo individual.

De outro lado, a Presidência do Congresso não é um direito pertencente a uma pessoa. Não é direito pessoal. Não é direito subjetivo. Não é direito individual. É uma função, e assim a define a Constituição Federal, art. 79, § 2.<sup>o</sup>

Nessa mesma ordem de considerações se estende, para acentuar (fls. 135):

"Para que o impetrante pudesse defender o "direito" de presidir o Congresso Nacional como a ele pertencente individualmente, seria necessária se irrogasse a Presidência do Senado Federal, como um atributo subjetivo, ou uma faculdade integrada na sua personalidade. Para que pudesse prosperar este pedido de mandado de segurança, será indispensável converter as funções de um cargo em direito subjetivo de um indivíduo.

10. Ora, a Presidência do Senado não é atributo do Senador impetrante. A Presidência do Congresso Nacional não é um direito pertencente a uma pessoa. É a função de um cargo".

Conclui o capítulo, não sem primeiro chamar a atenção para a orientação dominante nos vários Tribunais do País, inclusive este Egrégio Tribunal, dizendo (fls. 136):

"E não sendo direito individual do impetrante o de exercer a Presidência do Congresso Nacional, mas a função pertinente a um órgão público, não pode prosperar a pretensão. E, pois, notória a ilegitimidade da parte. É insuscetível de se armar válidamente a equação processual.

E daí decorre a flagrante falta de legitimatio ad causam do impetrante."

17. No capítulo que segue, o contestante desenvolve o tema da "Posição constitucional do problema".

A tese central que desenvolve sem rodeios, pois que entende que é preciso ter a coragem de aceitar, porque é preciso ter presente a realidade, consiste no reconhecimento de que, em relação ao direito anterior, a Constituição de 1967 trouxe mudanças. Esclarece (fls. 138):

"O que é necessário é argumentar com o direito positivo, com o direito vigente, com a norma aplicável, e não pretender uma artificiosa invocação de outros sistemas políticos e outros regimes jurídicos, que apresentam as suas qualidades, mas que nem por isso adotamos.

O que é fundamental, e isto é preciso efetivamente ter a coragem de aceitar, é que a Carta de 24 de Janeiro de 1967 trouxe mudanças. Alterações. Impôs uma reformulação na técnica institucional, especialmente à vista das necessidades criadas pelo desejo de afeiçoar o regime jurídico do País às suas realidades. Quem pretenda raciocinar com as mudanças, fazendo abstração das próprias mudanças não constrói. Perde-se em devaneios.

14. E dentre as mudanças que houve, e que o impetrante não aceita, uma é esta: a Presidência do Congresso Nacional cabe hoje ao Vice-Presidente da República. Por mais que os passadistas se aferrem à idéia oposta, a mudança é real: a Presidência do Congresso cabe ao Vice-Presidente da República. Como toda mutação, esta surpreende aos juristas que não acompanharam a evolução dos acontecimentos. E então ocorre o que muito frequente se passa com aqueles que levam o seu conservantismo às raias do misonismo, raciocinam, discutem e sustentam que não devia ser assim, ou que não podia ser assim.

Ocorre, porém, que é assim. Esta é a norma vigente. E o legislador constitucional, no seu poder maior, assim estabeleceu."

O legislador constituinte não criou, como poderia fazê-lo, um Vice-Presidente com caráter meramente honorífico, mas, ao contrário, atribuiu-lhe funções, para que as exerça e que deverá exercê-las. E fez-lo sem rebouços, claramente. Expõe assim (fls. 140):

"Bem ao revés, não usou uma expressão meramente anfibológica, mas foi positivo. Atribuiu ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso, negando-lhe, contudo, o direito de

voto, salvo o de qualidade. Mas não disse apenas que tais funções se ligam ao cargo. Foi ainda mais enfático, ao proclamar que éle os exercerá:

"O Vice-Presidente da República EXERCERÁ AS FUNÇÕES de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Quis o Legislador Constituinte que o Vice-Presidente da República tivesse atribuições efetivas e atuantes, e não meramente honoríficas. E assim dispôs. Delegou à Legislativa ordinária conferir-lhe "outras atribuições". Uma atribuição, todavia, de pronto lhe outorgou:

EXERCERÁ AS FUNÇÕES de Presidente do Congresso Nacional".

Este o princípio. E toda interpretação, toda hermenêutica, todo atendimento que se der ao preceito não poderá fugir daí. Não é possível aplicá-lo de forma a alcançar comando oposto. Ou se compreende o inciso constitucional de modo a que dê cumprimento ao comando constitucional, e o Vice-Presidente da República EXERÇA AS FUNÇÕES de Presidente do Congresso, ou se apontará na contrariedade ao próprio inciso. Eis a alternativa inevitável."

Tece largas considerações no sentido de que não é de se temer a Presidência do Congresso pelo Vice-Presidente da República, retorna ao tema central e escreve (fls. 146):

"Houve, sem dúvida, mudança. Houve o propósito de mudar. E é com os olhos nesta observação que se deverá entender os novos textos. Não se trata de mera alteração de forma ou de redação dos dispositivos, porém mutação conceitual. O Poder Constituinte decidiu retirar do Presidente do Senado as funções de Presidente do Congresso. Resolveu outorgar ao Vice-Presidente da República, o exercício das funções de Presidente do Congresso. Intenção aberta e franca. Não uma Presidência meramente formal, honorífica e simbólica. Mas a Presidência efetiva, traduzida no seu exercício. Presidência atuante. Presidência que lhe não pode ser recusada, com risco de se dar aos textos uma "interpretação abrogante". Presidência que ou se exerce, como diz a Constituição ou se fere o próprio texto constitucional.

A Constituição assim o diz, a Constituição assim o enuncia, a Constituição assim o quer.

O que, pois, ao intérprete constitucional cabe é entender a Constituição, sem contrariar a sua letra, o seu espírito, o seu pensamento."

Acrescenta, a seguir (fls. 147):

"O art. 79, § 2.º, deu ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso. Conferiu-lhe esta atribuição.

Mas não lhe impôs qualquer restrição.

Pelo art. 79, § 2.º, cabe ao Vice-Presidente da República EXERCER AS FUNÇÕES de Presidente do Congresso".

E da forma como se expressa o texto constitucional, atribuiu-lhe o exercício de todas as funções, não apenas algumas delas. São palavras do contestante (fls. 147):

"O Presidente do Congresso tem diversas funções. A Constituição não as distribuiu com outro órgão. A Constituição não discriminou entre funções e funções. A Constituição não destacou, dentre as funções de Presidente do Congresso Nacional aquelas que dizem respeito à direção das sessões conjuntas, para outorgar ao Vice-Presidente da República umas com exceção de outras. A Constituição conferiu ao Vice-Presidente da República AS FUNÇÕES DE PRESIDENTE DO CONGRESSO. As funções.

TODAS ELAS. TODAS AS FUNÇÕES."

Em consequência, como Presidente do Congresso não poderia deixar de caber-lhe a função de presidi-lo. "Pois que — diz — não se pode compreender que haja um Presidente, senão para presidir" (fls. 148).

A propósito, completa suas considerações numa página em que condensa as suas afirmações (fls. 150):

"Ao Congresso Nacional a Constituição deu um Presidente, a quem atribuiu o exercício das funções. Todas as funções, pois que lhe atribuiu as funções, sem restrição nem exceção. E injurídica e inconstitucional seria a hermenêutica que pretendesse ter o Vice-Presidente AS FUNÇÕES, menos a de presidir as sessões conjuntas, ou ainda a de presidir as sessões do Congresso Nacional, menos aquelas que são as da presidência do Senador impetrante.

23. Se alguma indecisão pudesse assaltar o hermeneuta da Constituição, do art. 79, § 2.º, ressalta a presença de um vocábulo que a expulsa por completo. Ali foi empregada palavra EXERCÍCIO, e não o foi em vão. A expressão EXERCÍCIO é familiar ao Constituinte Bras-

leiro desde 1891, para significar o poder oriundo da norma, não, no sentido estático, porém dinâmico. Quem tem o EXERCÍCIO de um direito ou de uma prerrogativa, ou de um poder, não o tem como faculdade meramente potencial, porém revestida da atividade respectiva. Já o grande RUI dizia:

"Toda vez que se utiliza da expressão exercício, tem o legislador constituinte em mira a faculdade, o direito, ou o poder, não em capacidade, mas em ação."

E completava o pensamento:

"Muitas outras cláusulas constitucionais, não menos de vinte, conspiram em atestar o cuidado, com que, na textura da nossa lei orgânica, invariavelmente se liga ao termo exercício, em matéria de funções ou direitos, a noção de uma realidade ativa". (RUI BARBOSA, ob. cit., vol. III, pág. 97).

Conferindo ao Vice-Presidente o EXERCÍCIO das funções não se pode aplicar o art. 79, § 2.º com amputação de nenhuma das funções, porém como a realidade ativa da direção da Presidência do Congresso, como a Presidência do Congresso em ação, a Presidência não desfigurada. Não se pode aplicar com distribuição, entre o Presidente do Senado e o Vice-Presidente da República, das funções de Presidente do Congresso, porque o art. 79, § 2.º não as distribuiu, porém, concentrou-as todas no VICE-PRESIDENTE.

Este é o significado do preceito."

18. Enfrenta a dúvida criada pelo impetrante com a alegação de que o art. 31, § 2.º, declara que as reuniões das duas Casas se efetuam sob a direção da Mesa do Senado.

Considera, então, e aí se aproveita da lição de Themistocles Cavalcanti, que

"a Constituição deve entender-se como um todo, como um conjunto, como um sistema de normas, que se interpretam e se aplicam no presuposto de que o Legislador Constituinte observou a boa técnica de legislar, e não fragmentou o seu pensamento por preceitos incongruentes ou conflitantes."

Assim, colocado o intérprete diante dos dois textos o art. 31, § 2.º e o art. 79, § 2.º (fls. 152):

"Como deve proceder? Apressadamente correr para a hermenêutica abrogatória, e entender que a conciliação dos textos se fará amputando as funções do Vice-Presidente? Ou procurar dentro na pró-

pria Constituição o meio de afastar o conflito? Se a Constituição é um todo harmônico, se é um conjunto de preceitos lógicos e homogêneos, não se pode admitir um entendimento assim radical.

As duas Casas do Congresso têm as suas Mesas. O Legislador Constituinte poderia optar entre três direções ao ensêjo das sessões conjuntas, sempre sob a presidência do Vice-Presidente: a Mesa do Senado, a Mesa da Câmara, ou Mesa eclética. Optou pela Mesa do Senado.

Harmonizando os dispositivos, colocou na direção das sessões conjuntas a Mesa do Senado, embora sob a Presidência do Vice-Presidente."

Aliás — comenta — a situação não tem nada de aberrante, pois encontra paralelo no § único do art. 44, conforme o qual funcionará como Presidente do Senado o Presidente do Supremo Tribunal Federal nos casos previstos no mesmo artigo.

19. No capítulo denominado "O Regimento Comum", discorre o contestante sobre a natureza jurídica do Regimento Comum, o fundamento e o modo de sua formação, para acentuar (fls. 157):

"Quando, pois, o Congresso Nacional aprovou a Resolução 1/67, introduzindo modificações no Regimento Comum, procedeu no exercício da prerrogativa constitucional de dispor a respeito do processamento de suas sessões. Elaborou uma lei interna exclusiva do corpo legislativo, afeiçoando à nova disposição relativa à Presidência do Congresso Nacional o funcionamento das sessões conjuntas. Uma vez que o art. 79, § 2.º, confere ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso, e considerando que é da função do Presidente presidir, estatuiu de que maneira o Presidente do Congresso Nacional que é o Vice-Presidente da República preside àquelas sessões.

Procedeu, pois, em harmonia com a Constituição, não se lhe podendo irrogar qualquer contrariedade à letra da Carta Maior." E continua (fls. 157):

"Tão certa é esta tese, que o impetrante não se insurge contra a Resolução número 1/67. Aceita-a como obediente à Constituição Federal. Mas vai mais longe, e proclama literalmente a sua juridicidade nestes termos:

"O Congresso Nacional, ao votar as normas regimentais da Resolução n.º 1, não

atentou contra a Constituição (desde que legitimamente interpretadas àquelas normas), pois os textos aprovados se harmonizam, de modo perfeito, com o art. 79, § 2.º, em primeiro lugar, e, ao depois, com o art. 31, § 2.º, ambos da Constituição Federal."

Conclui o contestante que o impetrante (fls. 159):

"Não quer o mandado de segurança contra a referida Resolução. Estão, portanto, em vigor, bem votadas, bem aprovadas, bem promulgadas e bem publicadas, as seguintes normas regimentais, contra as quais o impetrante declaradamente não se rebela:

Art. 1.º — Substitua-se o art. 1.º do Regimento Comum pelo seguinte:

"O Senado e a Câmara dos Deputados reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa.

II — elaborar ou reformar o Regimento Comum.

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto.

V — atender aos demais casos previstos na Constituição."

Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Substitua-se o art. 3.º pelo seguinte:

"Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.

Parágrafo único — No caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e no caso de impedimento ou falta deste, bem como no de substituição dos membros da Mesa, proceder-se-á segundo o disposto no Regimento do Senado." (Resolução n.º 1/67.)

20. No capítulo que se segue, e com o qual completa a contestação, o contestante faz ressaltar o objeto deste mandado de segurança (fls. 161):

"O que vai atacado aqui é tão-somente, o ato do eminente Presidente João Baptista Ramos, da Câmara dos Deputados."

E imediatamente o defende (fls. 161):

"Acontece que está rigorosamente certo o officio pelo qual o illustre Presidente da Câmara dos Deputados respondeu a solicitação do Presidente do Senado Federal.

Com effeito, o Senador Auro Soares de Moura Andrade, pelos Offícios n.os 80, 81 e 82, pretendia a cessão do recinto da Câmara, com a finalidade explicita de ali exercer funções típicas e privativas do Vice-Presidente da República, pois que a este cabe pela Constituição Federal a Presidência do Congresso Nacional.

Ora, é certo, absolutamente certo que:

— a Constituição Federal atribui a Presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República (art. 79, § 2.º);

— a Resolução n.º 1/67 não contém qualquer acréscimo ou diminuição dessas atribuições, limitando-se a estabelecer o processo de funcionamento das sessões conjuntas, além de transcrever os textos constitucionais;

— a Resolução n.º 1/67 incorpora-se ao Regimento Comum, com aplicação aos membros do Congresso Nacional e cuja execução incumbe em particular aos Presidentes das duas Câmaras.

O illustre Deputado João Baptista Ramos nada fez, portanto, do que dar execução ao texto constitucional e à norma regimental que com esta se entrosa.

Então, improcede o pedido de mandado de segurança. Este, como instrumento de defesa de direitos individuais, destina-se a repelir ilegalidade ou abuso de poder. E não comete abuso de poder ou ilegalidade quem procede na execução de uma Resolução que se revela obediente à norma constitucional."

Justifica essa conclusão socorrendo-se da doutrina (Castro Nunes, Bailey), que admite o writ apenas e tão-somente quando o ato por elle atacado traduz manifestamente um abuso de poder, ou uma inconstitucionalidade, ou uma ilegalidade que, na hipótese, absolutamente não se deu. Se é exato — prossegue — que na dúvida não cabe a segurança (fls. 164),

"que dizer então de um mandado de segurança desenganadamente impetrado contra um ato que longe de ser contrário à lei e à Constituição, prima em dar cumprimento a uma e obedecer a outra?"

Volta a reafirmar a inidoneidade da medida impetrada, a que falta o pressuposto neces-

sário de liquidez e certeza do direito do impetrante, a cuja pretensão faz a seguinte crítica (fls. 164):

"A pretensão deste reside numa postulação *data* venia fluida e imprecisa. Aceitando, como não podia deixar de aceitar, que a Constituição conferiu ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional; proclamando que a Resolução n.º 1/67 estatui norma regimental em conformidade com a Constituição; admitindo que o Presidente da Câmara dos Deputados tem competência para atender ou deixar de atender à requisição do salão de recinto das sessões, postula, entretanto, que a elle Auro Soares de Moura Andrade devia ser reconhecida a prerrogativa de exercer a função de presidir as sessões conjuntas e não ao Vice-Presidente da República."

Aceitando a qualificação que o impetrante dá ao ato da reunião das duas Casas como componente de "unidade de um ato complexo paritário", dado o encontro da vontade dos dois órgãos revestidos da mesma dignidade na gradação das competências do Estado" (p. 22 da inicial), extrai a seguinte conclusão (fls. 165):

"Daí inferir-se-á, sem sombra de dúvida, que sendo paritária a competência dos dois órgãos, não pode o Presidente do Senado arguir de lesivo o ato do Presidente da Câmara pelo só fato de lhe responder negativamente à solicitação, uma vez que, com a maior das obviedades, o Presidente da Câmara dos Deputados tem, tal qual o Presidente do Senado, competência para apreciar se a requisição da sala maior da Câmara obedece às condições.

"De forma e de fins que a Carta Magna determina."

21. Relembrando que o ato do Presidente da Câmara dos Deputados não feriu direito individual do impetrante, que não foi atingido no exercício da Presidência do Senado, configura assim o conflito entre as duas autoridades (fls. 166):

"Revela-se, isto sim, uma divergência entre o *chairman* do Senado e o *chairman* da Câmara dos Deputados, o primeiro arrogando-se a competência para a prática de atos concernentes às funções do Presidente do Congresso Nacional, que a redação nova da Constituição lhe retirou, e o segundo limitando-se a recordar ao requisitante que à sua pretensão opõe-se uma Resolução votada pelo Congresso, no desempenho de suas atribuições privati-



vas, e que à sua intenção de presidir opõe-se a Constituição da República.”

Tudo não passa de divergência em torno à norma regimental, que é *lex interna corporis*, “a cavaleiro de toda apreciação que não a dos componentes do mesmo corpo legislativo” e, assim, a divergência que dos officios transluza uma *questão interna corporis*, problema da economia interna do Poder Legislativo. E observa que “o mandado de segurança descabe para obter que o Poder Judiciário intervenha em processo da economia interna do Poder Legislativo”. Incisivas as conclusões do contestante a respeito (fls. 167):

“Jamais caberá writ para que a atribuição específica que a Constituição confere ao Congresso de votar e, por conseguinte, rever o seu próprio Regimento sofresse uma influência do outro Poder, ou para que intervesse o Poder Judiciário, pela mais Alta de suas Côrtes, no desate de uma controvérsia nitidamente interna corporis também.”

22. A contestação culmina nesta passagem (fls. 167):

“E, independentemente da via escolhida, o Senador Auro Soares de Moura Andrade não tem ação de qualquer natureza para obter do Supremo Tribunal Federal um *judicium* de qualquer espécie, a fim de que se negue ao Vice-Presidente da República a prerrogativa de presidir as sessões conjuntas do Congresso Nacional. A disposição contida no art. 79, § 2.º é peremptória, taxativa, formal e genérica. Ao Vice-Presidente da República compete a Presidência do Congresso Nacional sem nenhuma restrição, diminuição ou ressalva, quanto ao exercício de qualquer das funções pertinentes àquela Presidência. Onde ocorre a liquidez e certeza de um direito é aí, pois que definido na Constituição da República.

Direito sem ressalvas, nem restrições, sem distinções derogativas, reflete a amplitude das funções da Presidência, de que se não pode retirar a de presidir, com a Mesa do Senado, às sessões conjuntas do Congresso.”

23. Passa, então, o contestante a rebater, ainda uma vez, de modo sucinto, as razões aduzidas pelo impetrante (fls. 168-174), findo o que, encerra a contestação com estas palavras (fls. 175):

“Em face da disposição constitucional positivamente determinante e da legiti-

midade manifesta da Resolução do Congresso n.º 1/67, que à Constituição se arrima e com ela faz causa comum, este colendo Supremo Tribunal Federal reconhecerá que o ato do ilustre Presidente João Baptista Ramos, da Câmara dos Deputados, ao dar execução e aplicação à Resolução a que está subordinado como expressão da soberania do Congresso Nacional, não cometeu nenhuma violência contra o Senador Auro Soares de Moura Andrade, que à mesma Resolução deve obediência e respeito. Nenhuma coação, nenhuma ilegalidade, nenhum abuso de poder se concretiza no ato do Presidente da Câmara. Se o impetrante andava à procura do coator, para atribuir-lhe a perda da Presidência do Congresso Nacional, e, com esta, das reuniões conjuntas, poderá encontrá-lo na Constituição da República, de onde emerge a norma em vigor, ou no Congresso Nacional que aprovou o art. 79, § 2.º

O que se não pode é ver no ato executório de uma norma que adaptou o Regimento Comum ao novo texto constitucional, a pretendida ilegalidade ou abuso de poder que enseje o mandado de segurança.

Ante o exposto, e invocando o alto saber dos eminentes Senhores Ministros, com que nos supram as deficiências e emendem as nossas faltas, aguarda o Vice-Presidente da República seja repelida a pretensão do impetrante, proclamando-se o seu descabimento ou o decreto de sua improcedência.”

#### IV

24. O Sr. Senador Camilo Nogueira da Gama, Primeiro Vice-Presidente do Senado, acudindo à citação, se limita a oferecer “os dois únicos documentos que, formalmente, registraram a tramitação da matéria” nessa Casa (fls. 250).

#### V

25. O impetrante replica as informações prestadas e a contestação. Contraria a preliminar de inadmissibilidade do litisconsórcio, a preliminar da ilegitimidade do mandado, rebate a posição constitucional do problema exposta pelo contestante, bem como a indoneidade do mandado de segurança argüida sob o fundamento de que a Norma Regimental é *lex interna corporis* que, por sua índole, não está sujeita à apreciação judicial.

26. A douta Procuradoria-Geral da República se pronuncia pelo indeferimento do pedido.

Traça o histórico do art. 79, § 2.º, transcreve-o e conclui: (fls. 302):

"Segundo se vê, o texto é claro, positivo, imperativo, indiscutível, no assegurar ao Vice-Presidente da República, o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional."

Confronta o art. 31, § 2.º com o art. 79, § 2.º, e declara (fls. 303):

"Agora o Congresso Nacional se reunirá, também sob a direção da Mesa do Senado, presidido, em vista de disposição categórica do art. 79, § 2.º da Constituição, pelo Vice-Presidente da República, e, substituído, respectivamente pelos competentes membros da Mesa do Senado, no caso, o Presidente do Senado e os respectivos Vice-Presidentes.

É a interpretação fecunda dos dois textos, que os concilia plenamente."

Traz à colação a inteligência que ao tema dá Alcides de Mendonça Lima (fls. 305):

"E se poderá dizer que no caso específico em que o Congresso Nacional funciona, o Vice-Presidente da República, por força do art. 79, § 2.º, passa a fazer parte, incontinenti, naquele ato da Mesa do Senado, e não da outra Casa — da Câmara — porque aquela que cabe a direção de trabalhos. Ao Vice-Presidente da República não se outorga o poder de escolher seus auxiliares entre os senadores e deputados. Ele tem de trabalhar com a Mesa, que já funciona no Senado, e não com qualquer outra, que nem pode ser eleita na hora pelos próprios congressistas."

Diz, finalizando o parecer (fls. 306):

"É a ponderar, finalmente, que toda matéria de organização e funcionamento da Câmara, do Senado, e do Congresso Nacional, é tipicamente regimental, Constituição, arts. 31, § 2.º e 32.

Em princípio, a interpretação dada pelo Poder Legislativo nesses Regimentos deve ser acatada, qual acontece com o Supremo Tribunal Federal a propósito do seu Regimento Interno, e aconteceu especificamente com a Lei n.º 2.970, de ..... 24-11-1956 (D.J. 1.º-12-1956, n.º 276, página 441), anulada por ter legislado sobre matéria do Regimento do Tribunal.

Opino, assim, pelo indeferimento do pedido."

27. É o relatório.

#### VOTO

O SR. MINISTRO AMARAL SANTOS (Relator) — O Sr. Senador Auro Soares de Moura Andrade, Presidente do Senado, impetra mandado de segurança contra o Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Deputado João Baptista Ramos, pelo fato de haver este, naquela qualidade, em resposta a três ofícios em que pedia sua anuência, ante a convocação do Congresso Nacional, para a realização das sessões conjuntas no recinto da Câmara dos Deputados, condicionado a sua anuência à observância "do disposto no art. 2.º, da Resolução n.º 1, de 1967".

Não se queixa da Resolução n.º 1, de 1967, que adotou o Regimento Comum, ou do Congresso à Constituição vigente. Tal Resolução, nos termos em que se redige, é conforme o preceituado na Constituição, reconhece-o o impetrante em mais de um passo. Assim a fls. 43. Veja-se, por exemplo, o que diz a fls. 9, assim a fls. 43. Veja-se, por exemplo, o que diz a fls. 43:

"O Congresso Nacional, ao votar as normas regimentais da Resolução n.º 1, não atentou contra a Constituição (desde que legitimamente interpretadas aquelas normas), pois os textos aprovados se harmonizam, de modo perfeito, com o art. 79, § 2.º, em primeiro lugar, e, ao depois, com o art. 31, § 2.º, ambos da Constituição Federal".

De tal modo, a referida Resolução se harmoniza, de modo perfeito, com os arts. 31 § 2.º e 79 § 2.º da Constituição. Donde nada ter que reclamar, do aspecto jurídico, contra a mesma Resolução.

O de que se queixa é de como o sr. Presidente da Câmara dos Deputados pretende dar-lhe cumprimento. Claro o impetrante neste passo:

"Não se rebelo, portanto, o impetrante, contra o que se contém nas normas regimentais, (dado que elas se entrosam perfeitamente com o Estatuto Fundamental), e sim, contra a execução que se lhes pretende dar".

Isto quer dizer que o impetrante se rebelo contra o condicionamento que lhe foi anunciado pelo Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, de que anuiria em que se realizassem as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso, no edifício da Câmara dos

Deputados, desde que se observasse "o disposto no art. 2.º, da Resolução n.º 1, de 1967", que contém o imperativo do art. 79, § 2.º, da Constituição. E se rebelou porque, a dar-se desse modo execução à referida Resolução, o Presidente da Câmara dos Deputados pretende subtrair as atribuições do impetrante, em contrário à Constituição e ao Regimento do Congresso Nacional, a presidência das sessões conjuntas, a que se refere o art. 31, § 2.º, da mesma Constituição.

O pedido de segurança é, portanto, contra o ato aludido do Presidente da Câmara dos Deputados, e visa a que se mantenha íntegro o direito que o impetrante entende lhe assistir, como Presidente da Mesa do Senado Federal, "ex vi" do estatuído do art. 31, § 2.º, da Lei Fundamental.

A lide seria, assim, entre o Senador Auro Soares de Moura Andrade, na qualidade de Presidente do Senado, e o Presidente da Câmara dos Deputados, mas aquêle a amplia com fazer citar, como litisconsorte passivo necessário, o Dr. Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República.

2. Este, defendendo-se, formula, antes de discutir o mérito, duas questões preliminares, de natureza processual, a primeira excepcionando de incabível a sua introdução no processo como litisconsorte passivo necessário, a segunda arguindo a ilegitimidade do writ.

Por agora, apenas apreciaremos a primeira exceção, deixando a segunda, conquanto também de natureza processual, para exame em momento oportuno, ou seja, quando considerarmos os pressupostos do mandado de segurança e sua correlação com a sua ajulzada.

3. Fundamentando o pedido, o impetrante, sem negar o imperativo contido no art. 79, § 2.º, que declara "o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente o voto de qualidade", aduz que entre essas funções não se inclui a de presidir as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado nos casos do art. 31, § 2.º, da Constituição. Aliás, o mandato de segurança visa precisamente a uma declaração nesse sentido, que a tanto importa o pedido do impetrante que se lhe assegure o direito de presidir tais sessões.

Vale dizer que o impetrante, fundamentando o pedido, atribui a si uma função que o ato impugnado do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, com apoio no art. 2.º da Resolução n.º 1, de 1967, que reproduz a norma do art. 79, § 2.º, da Constituição,

considera de imperativa competência do Vice-Presidente da República.

O Tribunal, portanto, desde que venha a decidir a lide quanto ao mérito, terá que enfrentar a questão proposta e resolver sobre a quem cabe presidir as sessões conjuntas, se ao impetrante, se ao Vice-Presidente da República, atingindo a éste, ainda que indiretamente, os efeitos da sentença.

Essa situação, em que a lide entre o impetrante e o Sr. Presidente da Câmara coloca o Sr. Vice-Presidente da República, é bastante e suficiente para o seu chamamento como litisconsorte passivo. Todavia, tal situação não se funda na comunhão de interesses entre o Sr. Presidente da Câmara e o Sr. Vice-Presidente da República, porque, na espécie, não se cogita de interesses que se prendam necessariamente, donde não se tratar de litisconsórcio necessário, pois que bem se poderia decidir válidamente a lide, sem que da relação processual participasse o Sr. Vice-Presidente da República.

O litisconsórcio, que se forma com o chamamento do Sr. Vice-Presidente da República se reveste da natureza de litisconsórcio facultativo impróprio, porque fundado na conexão de causas, visto que as duas lides, a contra o Sr. Presidente da Câmara e a contra o Sr. Vice-Presidente da República, se connexionam por terem idêntico fundamento jurídico do pedido.

Não tem razão, assim, o impetrante quando, abonando-se em CARNELUTTI, diz que "requisito do litisconsórcio necessário é, portanto, que exista uma conexão subjetiva e instrumental". Isso, certo no direito italiano, não é no direito brasileiro (Cód. Proc. Civil, art. 88), em que a conexão conduz apenas à formação de litisconsórcio facultativo impróprio (Cf. FREDERICO MARQUES, "Instituições de Direito Processual Civil", 2.º v., n.º 380; nossas "Primeiras Linhas de Direito Processual Civil," 2.ª ed., 2.º v., n.º 291).

Do aspecto prático, entretanto, na espécie dos autos, essa distinção legal e doutrinária é de nenhum interesse, porquanto no sistema processual brasileiro o litisconsórcio por conexão de causas, uma vez requerido, é irrecusável (Cód. cit., art. 88). E assim, chamado que foi o Sr. Vice-Presidente da República a juízo como litisconsorte passivo, terá êle que suportar essa posição na relação processual.

Por essas razões, repilo a preliminar de inadmissibilidade do litisconsórcio.

4. O remédio do mandado de segurança não pode afastar-se da natureza e da configuração jurídica da lei que o institui, isto é, a Lei Fundamental. O § 24 do art. 141 da Constituição de 1946 rezava:

"Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso do poder".

A vigente alterou ligeiramente esse texto, declarando no § 21 do art. 150:

"Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito individual líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

A alteração, destinada a desfazer contravérsias quanto à natureza do direito protegível, consistiu apenas na qualificação desse direito, que tem de ser um direito individual. O direito protegível deverá ser da pessoa que pretende a sua tutela.

5. Superado o período em que o mandado de segurança se apresentava como novidade no direito brasileiro, quando a sua natureza jurídica era discutida segundo os ensinamentos e a técnica da escola dos praxistas, e então o caracterizavam como *causa, remédio*, ou expressões equipolentes, e à medida que se foram desenvolvendo os estudos de direito processual no país, a doutrina dominante, por assim dizer hoje pacífica, dá a esse instituto a natureza de ação. Por todos fala BARDI ("Do Mandado de Segurança", 1960, n.º 55): — "Prepondera, atualmente, a opinião de que o mandado de segurança é ação" (Cf. Themístocles Cavalcanti, pág. 181; Bueno Vidigal, pág. 88; Alfredo Buzaid, "Do Mandado de Segurança", em Revista Forense, 164/7; Castro Nunes, pág. 68; Seabra Fagundes, pág. 294; Estelita, em Revista Forense, 132/341; Lopes da Costa, "Manual", pág. 318; Sebastião de Souza, pág. 50; Pontes de Miranda, 5.º v., pág. 148; Luiz Rodolfo de Araújo Júnior, "Do litisconsórcio passivo em Mandado de Segurança", 1965; Lopes Meireles, "Mandado de Segurança e Ação Popular", 1967, pág. 4).

A ação, isto é, o direito de ação, o direito de agir "se subordina a certas condições, em falta das quais, de qualquer delas, quem o exercita será dele declarado carecedor, dispensando o órgão jurisdicional de decidir do mérito de sua pretensão". São as chamadas

condições da ação, ou sejam requisitos que esta deve preencher para que se profira uma decisão de mérito. Três são as condições da ação: a) qualidade para agir; b) interesse de agir; c) possibilidade jurídica do pedido. (Cf. FREDERICO MARQUES, 2.º v., § 62; ALFREDO BUZAI, "Do agravo de petição", 1956, n.º 38 e ss; GALENO DE LACERDA, "Despacho Saneador", 1953, pág. 75 e ss; LIEBMAN, "Manuale", 1.º v., n.º 14; nossas "Primeiras Linhas", 2.º v., n.º 124 e ss; etc., etc.).

Como ação, que é, o mandado de segurança deverá preencher essas condições (Cf. BARDI, n.º 65), pois, à falta de qualquer delas, o autor será declarado carecedor da ação.

6. Assim, em primeiro lugar, vejamos se o impetrante tem qualidade para agir.

Qualidade para agir, ou legitimação para agir (*legitimatío ad causam*), consiste na titularidade do autor em relação ao interesse que pretende seja tutelado. Nosso pensamento, que traduz o da doutrina dominante (Alfredo Buzaid, Frederico Marques, Galeno de Lacerda, Liebman, Zanzucchi, Monacciani, Barbero, Micheli, Sergio Costa, Lent), vem assim resumido:

"Por outras palavras, o autor deverá ser titular do interesse que se contém na sua pretensão com relação ao réu. Assim, a legitimação para agir em relação ao réu deverá corresponder à legitimação para contradizer deste em relação àquele. Ali, legitimação ativa; aqui, legitimação passiva.

São legitimados para agir, ativa e passivamente, os titulares dos interesses em conflitos: legitimação ativa terá o titular do interesse afirmado na pretensão; passiva terá o titular do interesse que se opõe ao afirmado na pretensão" (nossas "Primeiras Linhas", 1.º v., número 129).

Assim, encarando-se o problema conforme a normalidade das lides, nós não teríamos nenhuma dúvida em trancar a ação, porque o impetrante, como pessoa, Senador Auro Soares de Moura Andrade, não é titular do direito de presidir o Congresso Nacional, ainda mesmo com a inteligência que ele próprio dá à Resolução n.º 1, de 1967. Não sendo, como pessoa, titular desse direito, não podia, como o fez, alegar que ele

"impetrante acabou de sofrer, não só incontrastável ameaça, como também,

caracterizada lesão ao direito que lhe cabe de presidir às Sessões do Congresso Nacional, com o officio enviado à Presidência do Senado, pelo órgão máximo da Mesa da Câmara dos Deputados”.

Entretanto, parece-nos, na espécie dos autos, conquanto sem o dizer expressamente, o impetrante, Senador Auro Soares de Moura Andrade, age em defesa das prerrogativas de Presidente do Senado, e, assim, em defesa da Presidência da Mesa do Senado, sendo o seu pedido de ser entendido nessa qualidade. Estaria, por isso, autorizado, com base no Regimento daquela Casa, a praticar todos os atos com a finalidade de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado (Regimento do Senado, art. 47, n.º 2), que ele entende desrespeçadas, e mesmo no n.º 4, dêsse dispositivo, com a finalidade de fazer observar a Constituição, que ele entende inobservada pelo ato do impetrado.

Agindo nessa qualidade, o Senador Auro Soares de Moura Andrade estaria acionando em nome próprio mas em defesa de direito alheio, isto é, em defesa de direito do Presidente do Senado, que ele pretende ter sido violado pelo ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Estaria agindo como substituto processual. A não ser assim, estaria defendendo um direito que não é pessoal dêle, mas que ele julga ser do Presidente do Senado. Aliás, nesse sentido, embora com outras palavras, se dirigiu grande parte do esforço do impetrante, sustentando o tema de que se acha defendendo o direito ao exercício de uma função estatal. E a não ser nesse sentido, considerada a atividade processual do impetrante a solução seria, já que o Senador Auro Soares de Moura Andrade não é mais o Presidente do Senado, a solução seria considerar o mandado de segurança prejudicado.

Defendendo, em nome próprio, direito que entende ser do Presidente do Senado, e assim impetrando a segurança como substituto processual dêste, o impetrante tem, em princípio, e sem o exame de outros dados do problema **qualidade para agir**, que a doutrina denomina **legitimação extraordinária**.

7. Mas a **legitimação ad causam** se traduz na titularidade do direito contra ou em relação a alguém. Por isso a **legitimação ad causam** não pode ser aferida sem que se considere a figura do réu, isto é, sem que se considere a qualidade que êste tenha para contradizer. “As normas que regulam a legi-

timação para agir podem ser individuadas naquelas que estabelecem em relação a que sujeitos — **como autor e como réu** — é possível, em face a uma dada lide, isto é, em face a uma controvérsia relativa à existência (ou inexistência) de uma dada relação jurídica, a emanação de uma decisão de mérito” (ATTARDI, vbo. “Leggitimazione ad agire”, em *Novissimo Digesto Italiano*).

Isso nos exige encarar o problema em face da lide ajuizada.

Neste processo, de mandado de segurança, queixa-se o impetrante de que o impetrado, mediante atos coativos, impede o Presidente do Senado do livre exercício da Presidência do Congresso. Autoridade coatora — réu, o Presidente da Câmara dos Deputados.

Ora, é o próprio impetrante quem reconhece espontaneamente que os dois órgãos em conflito, o Presidente do Senado e o Presidente da Câmara dos Deputados, são “**órgãos revestidos da mesma dignidade na gradação das competências do Estado**”. Hierárquicamente iguais, da máxima gradação, a hipótese da coação de um sobre o outro é um ilogismo jurídico, pois coação, ainda que consistente em ato omissivo, inexistente, nem poderá existir de uma autoridade em relação a outra autoridade hierárquicamente igual. Entre tais autoridades pode haver, e não raramente há, — conflitos de atribuições, insuscetíveis de ser resolvidos por mandado de segurança.

8. No caso dos autos, o conflito de atribuições entre aquelas autoridades reside na diversa inteligência quanto à aplicação da Resolução n.º 1, de 1967; o impetrante a entender caber ao Presidente do Senado à presidência do Congresso nos casos do artigo 31, § 2.º, da Constituição; o impetrado a entender que a presidência do Congresso cabe ao Vice-Presidente da República. Conflito dessa natureza, e dada a natureza das autoridades conflitantes, teria que ser resolvido pelo órgão imediatamente superior a essas autoridades, ou seja, o próprio Congresso Nacional. Solucionar-se-ia através de recurso para o Congresso Nacional (Regimento Interno do Congresso Nacional, art. 126 c/c art. 47, n.º 8, do Regimento do Senado).

Com efeito, dispõe o Regimento do Congresso Nacional, art. 126:

“Nos casos omissos neste Regimento, aplicar-se-ão normas do Regimento do

Senado, e se este ainda for omissivo, as do da Câmara dos Deputados."

Reza o Regimento do Senado, art. 47, n.º 8:

"Art. 47 — Ao presidente compete:

8 — impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição Federal ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição e Justiça."

O impetrante já uma vez impugnara com esse fundamento o projeto que se converteu na Resolução n.º 1, de 1967. O ato da Presidência da Câmara dos Deputados se reúne na inteligência que este dá no tocante à aplicação daquela Resolução, e, pois, se converte numa proposição de natureza executória da mesma Resolução. Contra essa proposição, cabia ao impetrante a via normal da impugnação, cabendo ao autor da proposição, o Presidente da Câmara dos Deputados, recurso para o Plenário, que decidiria após a audiência da Comissão competente.

O que se não compreende, nem se admite, é que o impetrante, à vista daquela proposição de natureza executória, normativa da execução da referida Resolução, deixe de impugná-la, impedindo ao seu autor, o impetrado, o recurso que a lei lhe confere para o Plenário do Congresso Nacional, e, abandonando aquela prerrogativa, que é sua, de impugnar dita proposição, nesta vistumbre um ato coativo contra o exercício da sua função de Presidente da Mesa do Senado.

9. Tendo meio idôneo e próprio, de natureza administrativa, previsto no Regimento Interno, para trancar a proposição quanto à execução da Resolução n.º 1, de 1967, constante do ofício do impetrado, até que o Plenário, através de recurso do impetrado, decidisse do conflito de atribuições, o impetrante não tinha ação, pois que lhe faltava interesse de agir, que é um interesse instrumental, subsidiário, de natureza processual, consistente no interesse ou necessidade de obter uma providência jurisdicional, quanto ao interesse substancial contido na pretensão.

10. Mas, quando assim não seja, parece-nos assistir toda razão ao contestante na sua arguição de "ilegitimidade do writ".

Presuposto específico do mandado de segurança, nos expressos termos da Constituição vigente, é que aquela medida se destina

à proteção de um "direito individual líquido e certo" (art. 150, § 21).

Bem observa o contestante (p. 31):

"Houve alteração no texto que dá a configuração jurídica da medida. Antes, na redação antiga do art. 141, § 24, da Carta de 1948, concedia-se mandado de segurança para proteção de direito líquido e certo, mas não se discriminava a condição individual do direito protegido, embora a doutrina o sustentasse, indiscrepantemente.

A proteção constitucional conferida pelo novo texto alude por expresse aos direitos pessoais, aos direitos subjetivos, em que a titularidade adere a uma pessoa, constituindo um bem jurídico seu. A relação jurídico-processual do mandado de segurança tem particularmente em vista proteger o cidadão contra um ato arbitrário, um ato ilegal, ou um abuso de poder emanado de uma autoridade de qualquer natureza, que venha ferir uma situação jurídica de que o indivíduo seja titular".

Em verdade, "o que se resolve pelo mandado de segurança é a relação de direito público, definida pelo dever legal da autoridade e pelo direito correlato de se lhe exigir o cumprimento desse dever" (Castro Nunes, "Do Mandado de Segurança", 3.ª ed., n.º 32, p. 66). Assim, o que se pleiteia pelo mandado é um direito público subjetivo e, em tais condições, concordamos com o impetrante em que por esse meio se defenda, como direito público que é, o direito ao exercício de uma função pública. Mas isso se permite naqueles casos em que o direito pertença a quem o alega de modo inseparável de sua pessoa. Tanto isso é certo, que o próprio DABIN, tão aproveitado pelo impetrante, lembra que "nos casos em que o direito objetivo prevê a livre escolha da pessoa a que será conferida a função, não existe direito à função" ("Le droit subjectif", 1959, p. 232).

Admitindo-se que o impetrante defenda por este writ direito próprio, ter-se-ia que conceder que o exercício à função de Presidente do Senado é inseparável de sua pessoa, o que, à evidência não o é. Claro o contestante e a, nosso ver, absolutamente certo:

"Acontece que não está em jogo uma relação jurídico-individual. O Senador Auro Soares de Moura Andrade não defende um direito subjetivo individual, pessoal. O que S. Ex.ª postula é o reco-

nhecimento de uma prerrogativa, que supõe ele pertencer ao Presidente do Senado Federal. Não está em causa um direito subjetivo público do Senador Auro Soares de Moura Andrade. Ao Colendo Supremo Tribunal Federal não foi trazida a postulação de um direito que se caracterize como um bem jurídico individual do impetrante. O que o ilustre senador articulou foi um libelo contra o Eminentíssimo Presidente da Câmara dos Deputados, contra o Congresso Nacional e contra a Constituição Federal, por terem retirado do Presidente do Senado atribuições até então reconhecidas ao Dirigente da Câmara Alta, transferindo-as ao Vice-Presidente da República. O impetrante vem ao Pretório Maior, e aí suplica que dispá o Vice-Presidente da República das "funções de Presidente do Congresso Nacional" (art. 79, § 2.º, da Constituição) e invista o Presidente do Senado nas mesmas funções.

9. Acontece que a Presidência do Senado não se confunde com a pessoa do impetrante. A função da Presidência do Senado é perene, e existe como órgão diretor daquela Alta Casa do Congresso brasileiro, independentemente dos homens que na sua contingência possam exercê-la. A Presidência do Senado é impessoal. Não constitui bem jurídico de ninguém. Não é atributo pessoal. Não é direito subjetivo individual.

De outro lado, a Presidência do Congresso não é um direito pertencente a uma pessoa. Não é direito pessoal. Não é direito subjetivo. Não é direito individual. É uma função e assim a define a Constituição Federal, art. 79, § 2.º.

Por esas e mais razões expostas na contestação, considerando não ser direito individual do impetrante, como o exige o art. 150, § 21, da Constituição, o de exercer a Presidência do Senado ou a Presidência do Congresso Nacional, faltando-lhe, pois, aquele presuposto à concessão do writ, não há como deixar de decretar a sua ilegitimidade por falta de *legitimitas ad causam*, do impetrante.

11. Em resumo, preliminarmente, concluímos ser o impetrante carecedor da ação:

1.º) por não ter, como Presidente do Senado, funcionando como substituto processual ou em defesa de seu direito, qualidade para agir contra o Presidente da Câmara dos Depu-

tados, sob o fundamento de que essa autoridade, de igual categoria à do impetrante, violara seu direito ao exercício da função mediante coação;

2.º) por falta de interesse de agir, por não usar, primeiro, do meio idôneo e próprio, previsto no Regimento Interno, para solucionar o conflito de atribuições.

12. Quando, entretanto, não procedam essas preliminares, uma outra se impõe seja argüida.

Tendo o Sr. Senador Auro Soares de Moura Andrade deixado de ser Presidente do Senado, com a eleição para o cargo do Sr. Senador Gilberto Marinho, o impetrante não se acha mais na situação jurídica de pedir a segurança, tanto considerando-o na posição de pleitear direito próprio, como considerando-o na posição de substituto processual.

Na primeira hipótese, porque, não sendo mais Presidente do Senado, falta-lhe direito próprio que lhe possa ser assegurado, do qual pudera dizer-se titular.

Na segunda hipótese, porque perdeu a posição de substituto processual, atribuível pela lei, a quem exerça as funções de Presidente do Senado, que não é mais.

Vale dizer que, em ambas as hipóteses, por falta de *legitimitas ad causam*, ordinária ou extraordinária, por motivo superveniente, o impetrante é carecedor da segurança impetrada. Ou, na linguagem da jurisprudência, o pedido de segurança está prejudicado.

#### VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO CARLOS THOMPSON FLORES — Sr. Presidente.

Embora as teses discutidas no mandado sejam da maior relevância e estejam elas a desafiar o nosso conhecimento, tenho que a ordem do julgamento estão a impedir que as enfrentemos, ao menos, a esta altura.

Refiro-me à exigência regimental.

Dispõe o art. 70 do Regimento Interno:

"Qualquer questão preliminar ou prejudicial, suscitada no julgamento, será julgada antes do mérito, deste não se conhecendo se incompatível com a decisão daquela."

Ademais, expressamente, a douta Procuradoria-Geral da República, suscita a prefacial, ao sustentar que prejudicado está o *mandamus*.

Em tais condições passo a examiná-la (a prefacial argüida), acolhendo-a, como, a meu ver, não pode deixar de o ser.

Com efeito.

Ao ajuizar o writ teve em vista o impetrante, o eminente Senador Auro de Moura Andrade, então titular da Presidência do Senado Federal e no seu exercício, que esta Egrégia Córte lhe assegurasse, porque, na plenitude daquele mandato, o direito de plenitude também o Congresso Nacional, que lhe fôra negado pelo Poder Legislativo.

E, se é certo que ao tempo do ajuizamento satisfazia êle os atributos impostos pela relação processual, não menos exato que o direito subjetivo a que se arrogava defluiu, como substituto processual, da condição de Presidente eleito do Senado Federal, em pleno exercício dessa função.

Sucedeu, então, fato nôvo e notório, que o eminente Senador perdeu aquela titularidade. Já não é S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente daquela augusta Casa do Legislativo da República, ora ocupada, pelo não menos eminente Senador Gilberto Marinho.

E porque não interfere S. Ex.<sup>a</sup> na lide, certo, sem objeto ficou a pretensão, nem ao menos em seu sentido declaratório, porque inexequível a execução, porventura viesse ela a ser concedida.

Em tais condições, acompanho o erudito voto do eminente Relator, quando, quanto percebi, na segunda preliminar que anteporia à primeira, dá como prejudicado o mandato.

É o meu voto.

#### VOTO

O SR. MINISTRO THEMISTOCLES CALVANTI — O impetrante, ao tempo, Presidente do Senado Federal, pretende, por meio do presente mandado de segurança, invalidar, por inconstitucional e violador da independência do Poder Legislativo, o preceito do Regimento Comum às duas Casas do Congresso, que atribui a Presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República.

Entende o impetrante que a Resolução atinge a pessoa do Presidente do Senado, que tem na Constituição Federal, art. 31, § 1.º, o seu direito líquido e certo a exercer aquelas funções.

Tratar-se-á, assim, do exame de um ato interno das duas Câmaras Legislativas, no exercício de sua competência, expressa no mesmo art. 31, que atribui às duas Câmaras em conjunto — elaborar o seu Regimento Interno.

A primeira vista, o problema se resumiria na apreciação de um ato interno das duas Câmaras. Em princípio a matéria estaria excluída da apreciação judiciária, por se tratar de questão "interna corporis".

Das Constituições conhecidas, apenas a da Turquia, de 1961, admite expressamente o exame da constitucionalidade dos Regimentos Internos das duas Câmaras.

Nesse sentido a questão é política, porque envolve o princípio da separação de poderes, podendo-se tomar como referência o caso Luther — V — Borden da Córte Suprema dos Estados Unidos.

Relembraríamos aqui os longos debates e a preciosa contribuição doutrinária que deu este Egrégio Tribunal para a tese e o exaustivo estudo de Ruy Barbosa no "Direito Amazonasa o Acre Setentrional".

Não me quero enveredar nessa explanação que alongaria o meu voto.

A boa doutrina, amparada por esta Egrégia Córte e por numerosas decisões da Córte Americana — (ver nosso "Contrôle da Constitucionalidade", fls. 196) é que a questão deixa de ser política, quando há um direito subjetivo a ser amparado.

Permita-me o Tribunal que rememore o caso mais recente da Córte Suprema dos Estados Unidos, que versou essa tese do caso político, com particular lucidez. Tratava-se mais uma vez de discutir a possibilidade do exame pela Córte dos casos a ela trazidos ao seu exame desde o caso Colagrove — V — Green em 1946 — quando prevaleceu o voto de Frankfurter contra o conhecimento do caso político.

Foi em 1961, no caso Baker — V — Carr que a Córte quebrou aquela orientação, segundo o voto do Justice Brennan.

Este caso, como dos anteriores 15 anos, se referia à divisão do Estado em Condados e à distribuição das cadeiras à Assembléia e ao Senado Estadual, por cada condado.

Assim, o Estado de Tennessee aumentou a sua população e o seu eleitorado nos 60 anos que decorreram do primeiro "aportionement"; sem que uma lei providenciasse a revisão de sua representação, que era a seguinte: de 2.020.616 habitantes, com 487.280 eleitores em



1901, tinha em 1961, 3.567.089 habitantes e 2.092.891 eleitores.

Não obstante, permaneceu mais ou menos a mesma representação por condado, mantida a desigualdade na base do censo antigo. Chesteer com 6.000 votantes tinha 1 representante, Hamilton — com 131.000, tinha 3, Davidson — com 211.000, tinha 6 e Schelly com 312.000, tinha oito.

Alterações foram feitas no decurso dos anos, mas sem maior preocupação de relatividade. (United States Reports, vol. 369, fls. 240).

Nessas condições 1 voto no condado de Moore correspondia a 19 no de Hamilton e 1 voto em Stewart, oito em Schelly ou Knox.

O caso se apresentava, à primeira vista, como essencialmente político, porque invadia na opinião de Frankfurter uma atribuição legislativa.

Mas, por outro lado, verificou a Côte que lesado estava o direito do eleitor, assegurado pela emenda 14, que garante a igualdade de protecção da lei, acarretando o processo usado, um rebaixamento do direito do eleitor (debasement).

Um homem, um voto, "One man one vote" era a garantia pleiteada e ferida pela má distribuição das cadeiras por cada condado, não obedecendo à capacidade eleitoral de cada distrito eleitoral ou condado.

Pois bem, a Côte considerou a questão de direito, abstraindo as suas consequências políticas e feriu de frente o sistema adotado no Estado de Tennessee. Considerou o caso suscetível de exame judicial, porque ferido direito individual, no caso direito político.

Já se tem dito, que pouco importa que a decisão se reflita na política ou tenha consequências políticas, se surge na controvérsia a lesão de um direito ou a protecção de direito individual, o caso deixará de ser político, isto é, prerrogativa de um poder, para tornar-se uma questão judicial.

A Côte usa daquilo que no caso Cherokee Marshall chamou de um poder legal e não de um poder político, embora políticas as consequências.

Esta é a aplicação autêntica do ato político que perde as suas características, quando alegada a violação de um direito individual.

Argüida essa violação, perde a questão o sabor do poder político, de que fala Marshall, para se transformar em uma questão judicial.

Pois bem, a questão interna corporis poderia ser tida como política, porque envolve o princípio da separação de poderes, mas perdeu aqui esse caráter, porque se apresentou o titular de um direito subjetivo ao exercício do cargo, regulado o seu exercício, por uma norma regimental, mas de origem constitucional.

Perdoe-me, entretanto, este Egrégio Tribunal toda essa exposição para concluir pelo não cabimento do pedido, por não ser mais o impetrante titular do direito invocado como causa do pedido.

A Constituição assegura através do mandado de segurança o exercício de direito individual. Não direito em tese, mas em razão do exercício de um direito subjetivo. Não se apresentou o impetrante como representante de um órgão coletivo, mas como titular de uma situação individual.

O seu substituto não veio ao processo se habilitar, para prosseguir na ação.

Falta ao impetrante, já agora, qualidade para o exercício do direito invocado, porque, já não exerce mais a função.

A impossibilidade é evidente.

Julgo prejudicado o pedido.

#### VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO ELOY DA ROCHA — Estou de acôrdo com o eminente Relator, no tocante ao litisconsórcio. S. Ex.<sup>a</sup> demonstrou que, segundo a regra do art. 88, alínea 2.<sup>a</sup>, do C. Pr. Civ., o litisconsórcio, uma vez requerido, não poderá ser recusado.

Não me parece necessário apreciar a questão, que o Sr. Ministro-Relator brilhantemente desenvolveu, quanto à configuração, no caso, de conflito de Poderes, que só poderia ser dirimido dentro do próprio Congresso Nacional.

O impetrante sustentou o cabimento do mandado de segurança, em face do direito que reclama. Não encontro modificação relevante, no texto constitucional, pela intercalação, no art. 150, § 21, da Constituição de 1967, da palavra "individual". O direito líquido e certo, assegurado pelo mandado de segurança, de que trata a Constituição de 1967, é o mesmo da Constituição de 1946. Para afirmação da existência de direito individual, o ilustre advogado do impetrante fez distinção, com apelo em doutrina, para concluir que, no caso, se cuida de direito ao exercício de função estatal. Tive oportunidade de julgar, no Tribunal de Justiça do

Rio Grande do Sul, que não há direito subjetivo público, quando se invoca matéria de competência ou de poder. Mas cedi à jurisprudência, que admite a distinção apresentada na impetração e que facilita a conclusão.

Alegou o impetrante que resta a defesa da prerrogativa de Presidente do Senado. Sob esse aspecto, o eminente Relator assinalou que o impetrante não tem mais a qualidade de Presidente do Senado, perdeu a condição de substituto processual.

Acompanho o voto do Sr. Ministro-Relator, considerando prejudicado o mandado de segurança, porque não há mais discutir o direito que foi objeto da impetração.

#### VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO ALIOMAR BALEEIRO — Acompanho o eminente Relator em todos os aspectos do seu voto, inclusive aquêle em que se reputa a matéria de *interna corporis*, própria do Regimento Interno do Congresso, sem margem à revisão judicial.

Assim, estou de acôrdo com o eminente Relator, julgando prejudicado o pedido.

#### VOTO

O SR. MINISTRO OSWALDO TRIGUEIRO — Sr. Presidente: O Senador Auro Soares de Moura Andrade, como Presidente do Senado Federal, impetrou segurança, para que lhe fôsse reconhecido o direito líquido e certo de presidir às sessões do Congresso Nacional.

Ocorre que, no momento em que este pedido é submetido à nossa apreciação, o impetrante já não ocupa a Presidência do Senado, cargo atualmente exercido pelo Senador Gilberto Marinho, eleito em 29 de fevereiro do corrente ano, conforme comunicação recebida pelo Sr. Presidente do Supremo Tribunal.

Assim sendo, o pedido já não tem objeto.

O impetrante postulou a proteção do Poder Judiciário para o efeito de ver assegurado o exercício de um direito, de que não mais é titular.

A tese defendida na impetração é a de que a Presidência do Congresso Nacional incumbe ao Presidente do Senado. Se assim fôr, já não poderemos reconhecer ao impetrante, caráter individual, o que pleiteia, pois isso importaria em atribuímos a Presidência do Congresso a quem não é Vice-Presidente da República, nem Presidente do Senado.

A prevalecer o que se sustenta na impetração, teríamos que reconhecer direito individual do Senador Gilberto Marinho. Mas, este não ingressou na causa e nada reclama do Poder Judiciário, podendo-se presumir que esteja de acôrdo com a resolução do Congresso Nacional, fixando a competência do Vice-Presidente da República para a presidência de suas sessões. Decerto, não espera o atual Presidente do Senado que o Supremo Tribunal, *ex officio*, lhe conceda a segurança impetrada por seu eminente antecessor.

Aos ilustres advogados do impetrante não foi fácil contornar esse obstáculo. Assim é que, na Réplica distribuída a guisa de memorial, já não pedem que o Supremo Tribunal reconheça ao Senador Moura Andrade o direito, líquido e certo, de exercer a Presidência do Congresso Nacional, e sim que se declare que as sessões conjuntas do Congresso Nacional devem ser presididas pela Mesa do Senado.

Inviável, como me parece, a conversão do pedido de segurança em ação declaratória, tenho o pedido como prejudicado, e nesse sentido é o meu voto.

#### VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO EVANDRO LINS — Sr. Presidente, também julgo prejudicado o pedido, adotando a ressalva dos votos dos Ministros Thompson Flôres, Eloy da Rocha e Oswaldo Trigueiro.

#### EXTRATO DA ATA

MS 18.293 — DF — Rel.: Min. Amaral Santos. Reqte.: Auro Soares de Moura Andrade — (Adv.: José Frederico Marques). — Reqda.: Mesa da Câmara dos Deputados.

DECISÃO: Julgou-se prejudicado o pedido, unânimemente. Falou o Dr. Miguel Reale pelo Impetrante. Falou pelo litisconsorte Dr. Pedro Aleixo, o Dr. Calo Mário da Silva Pereira. Pelo Ministério Público falou o Dr. Décio Miranda, Procurador-Geral da República. Plenário, em 3-4-68.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes, os Srs. Ministros Thompson Flôres, Moacyr Amaral Santos, Themistocles Cavalcanti, Adauto Cardoso, Djacl Falcão, Eloy da Rocha, Aliomar Baleeiro, Oswaldo Trigueiro, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Victor Nunes e Lafayette de Andrada. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Raphael de Barros Monteiro. — Alvaro Ferreira dos Santos, Vice-Diretor-Geral.