

DELEGAÇÃO

DE

PODÊRES

(Histórico do Projeto de Lei
N.º 111, de 1965)

I — MENSAGEM N.º 158/65, DO PODER EXECUTIVO

Exm.ºs Srs. Membros do Congresso Nacional,

Com fundamento no disposto no art. 4.º do Ato Institucional, tenho a honra de encaminhar a V. Ex.ª, acompanhado da exposição de motivos do Ministro da Viação e Obras Públicas, o anexo projeto de lei que atribui ao Poder Executivo competência para fixar a remuneração dos Corretores de Navios, até hoje prevista em lei.

Brasília, 8 de abril de 1965; 144.º da Independência e 77.º da República. — *H. Castello Branco*.

PROJETO DE LEI

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo artigo 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953.

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

Brasília, em de de 1965. (*)

II — TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

1) PARECERES

a) *Comissão de Constituição e Justiça*

PARECER DO RELATOR

Pela Mensagem n.º 158/65, amparada em exposição de motivos do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, o Chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 4.º do Ato Institucional, submete à apreciação do Congresso Nacional projeto de lei que *autoriza a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo art. 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953.*

A atividade daqueles intermediários foi inicialmente regulamentada pelo decreto executivo acima referido, que aprovou inclusive a tabela dos emolumentos devidos pela participação dos corretores especializados no despacho de navios. Mais tarde, a lei também citada, pelo seu art. 8.º, elevou ao dôbro os emolumentos fixos dos Corretores de Navios fixados pelo decreto.

Veio, no entanto, o Decreto número 52.090, de 4 de junho de 1963, e deu nova regulamentação à profissão de Corretor de Navios e seus prepostos.

Esclarece a exposição de motivos do Ministro da Viação que, em face da arbitrária elevação das taxas de recolhimento estabelecidas pelo citado decreto, os profissionais em referência passariam a perceber remuneração elevadíssima, interviessem ou não nas operações de despacho. Suscita a questão da ilegalidade do decreto, que, além de regular matéria de competência legislativa, foi ruinosamente interpretado pela Diretoria das Rendas Aduaneiras, impondo-se, portanto, sua revogação.

(*) Na redação final do projeto aprovado na Câmara dos Deputados, o artigo 2.º teve a seguinte redação:

"Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação."

No mesmo texto foi acrescentado o art. 3.º nos termos abaixo:

"Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário."

Procedem, a nosso ver, os argumentos do Senhor Ministro da Viação, adotados pelo Chefe do Governo, quanto à balbúrdia jurídica estabelecida na regulamentação da atividade dos Corretores de Navios e na fixação dos respectivos emolumentos, bem como quanto à ilegalidade do Decreto n.º 52.090. Não vemos, porém, como acolher a solução proposta pelo Poder Executivo sem ferir em cheio a Constituição Federal.

É que, tal como veio redigido, o projeto governamental encerra autêntica delegação de poderes, expressamente vedada pela nossa Carta Magna. Outra coisa não pode ser entendida de uma pura e simples autorização para alterar, por decreto, a parte fixa dos emolumentos devidos aos Corretores de Navios. Nem ao menos se estabelecem critérios ou limites para essa alteração. A autorização pretendida é ampla, irrestrita, ilimitada. Fica a critério exclusivo do Poder Executivo.

Tem-se admitido, hoje em dia, certa elasticidade no princípio da indelegabilidade de competência. É que, com a necessidade de alterar periodicamente certas leis particularmente complexas, como a lei tarifária, por exemplo, que envolve milhares de itens cujo exame, por parte de uma assembléia numerosa, se torna particularmente penoso e difícil, aceita-se que o Congresso fixe apenas as diretrizes, os critérios, os limites etc., deixando ao Executivo a tarefa, mais ou menos elástica, de enquadramento de cada uma das numerosas situações ocorrentes.

Todavia, quando o Congresso, nestes casos mais ou menos raros, transfere ao Executivo certa parcela de sua competência, o faz sob cautelas especiais, jamais admitindo o arbítrio, como no caso em exame se pretende.

É possível que as Comissões que vão examinar o projeto quanto ao mérito disponham de elementos para refundi-lo, submetendo-o pelo menos a certos critérios e limitações, e, assim, afeiçoá-lo aos ditames constitucionais. Dêsses não dispomos nós, que, se o aceitássemos tal como veio, estaríamos tentando corrigir uma ilegalidade com uma inconstitucionalidade manifesta.

É o nosso parecer.

Brasília, em 17 de maio de 1965. — *Vieira de Mello*, Relator.

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, na 7ª reunião extraordinária de sua Turma "A", realizada em 17-5-65, opinou, unanimemente, pela inconstitucionalidade do Pro-

jeto n.º 2.752/65, nos termos do parecer do relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: *Djalma Marinho*, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — *Vieira de Mello*, Relator — *Laerte Vieira* — *Lauro Leitão* — *Dnar Mendes* — *Ivan Luz* — *Geraldo Freire* — *Celestino Filho* — *Afonso Celso* — *Arruda Câmara* — *Flávio Marcílio* — *Oliveira Brito* — *Osni Regis* — *Argilano Dario* — *Chagas Rodrigues*.

Brasília, em 17 de maio de 1965. — *Djalma Marinho*, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — *Vieira de Mello*, Relator.

b) Comissão de Legislação Social

PARECER DO RELATOR

I — Relatório

Oriundo do Poder Executivo, chegou a essa Comissão, e foi por nós avocado, o projeto que tomou o número 2.752-65, e que está assim consubstanciado:

"Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo artigo 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953.

Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

A tabela referida no projeto fixa as "comissões de corretagem e remunerações a que se refere o artigo 20 do Regulamento dos Corretores de Navios (Decreto número 52.090, de 4 de junho de 1963)".

As comissões de corretagem são, ali, calculadas *ad valorem* sobre o montante das operações ou dos fretes devidos pelo armador, proprietário ou afretador; as remunerações são calculadas com base no valor do maior salário-mínimo mensal vigente no País.

Longa é a exposição de motivos que o Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas enviou ao Sr. Presidente da República e que, por cópia, foi anexada ao expediente submetido ao Congresso Nacional. Destaquemos, por isso, apenas, os trechos que reputamos de maior importância:

"Salientaram os órgãos representativos das empresas de navegação que, admitida a orientação adotada pelas repartições aduaneiras quanto ao Decreto n.º 52.090/63 em causa, cada Cor-

retor de Navio teria uma remuneração mensal muito superior a Cr\$ 4.000.000 (quatro milhões de cruzeiros) e que, em sua maior parte, não representaria retribuição por serviço prestado.

“Até o advento do Decreto n.º 52.090/63, em estudo, inexistiria a referida participação. Tão-somente a partir do citado decreto é que ficou previsto que certos funcionários das repartições aduaneiras passariam a ter participação de 4% sobre toda a remuneração dos Corretores de Navios.

“Por não encontrar amparo legal para a vinculação do interesse de certos funcionários das repartições aduaneiras à remuneração dos Corretores de Navios, bem como por entender não ter cabimento essa vinculação, a Comissão concluiu no sentido de que se impõe a revogação do dispositivo do Decreto n.º 52.090, de 1963, que, alterando situação anterior, permitiu aos mesmos funcionários das repartições aduaneiras participarem, na base de 4%, da remuneração dos Corretores de Navios.

“Concluiu, ainda, a Comissão, que não se aplica aos Corretores de Navios o disposto no Decreto-Lei n.º 8.663, de 14-1-46, pois este se refere expressamente aos despachantes aduaneiros e se restringe aos atos praticados pelos mesmos nas repartições aduaneiras. O mencionado Decreto n.º 52.090/63 previu a participação de tais servidores das repartições aduaneiras na remuneração dos Corretores de Navios, ainda que decorrente de atos praticados sem qualquer vinculação com as mesmas repartições aduaneiras.

“Há, ainda, a ressaltar ter a Comissão concluído no sentido de que, antes do advento do Decreto n.º 52.090, as tabelas de remuneração dos Corretores de Navios foram fixadas por lei. Entretanto, o referido Decreto n.º 52.090 veio estabelecer novas tabelas, alterando aquêles dispositivos legais, o que constitui uma ilegalidade.

“O projeto de lei proposto pela Comissão, e por mim enviado a Vossa Excelência, tem por objetivo permitir maior flexibilidade ao processo de revisão da parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, a qual, como é óbvio, necessita reajustes periódicos, face à oscilação dos níveis de custo de vida, provocando a necessidade de acórdos particulares de reajustamentos altamente inconvenientes, por sua diversidade e, sobretudo, seu caráter ilegal.

“Ora, como a revisão pelo Legislativo importa certa delonga, em face dos prazos regimentais e à preferência natural e justa que milita em favor de assuntos outros, de maior relevância e de mais alta repercussão coletiva, seria o caso de ser o Poder Executivo munido, mediante alteração das disposições legais vigentes, de competência para promover tal revisão, o que não constitui medida de excessão, pois o Congresso já atribuiu ao Poder Executivo essa competência em outros casos semelhantes, como ocorreu com os Conferentes de Carga e Descarga, Lei número 1.561, de 21 de fevereiro de 1952, e Concertadores de Carga e Descarga, Lei n.º 2.191, de 5 de março de 1954, e outros.”

Indo a Plenário, o projeto recebeu uma emenda, apenas, que não tem maior significação, desde que, tão-somente, inclui o Pôrto de São Francisco do Sul entre os que devem ser providos de Corretores de Navios.

Até o momento em que liamos os presentes relatório e parecer, a douta Comissão de Constituição e Justiça ainda não se havia pronunciado sobre este projeto, em virtude de se encontrar em reuniões contínuas, apreciando o de n.º 2.746/65 — Estatuto dos Partidos.

II — Parecer

A circunstância de o Congresso Nacional já ter atribuído ao Poder Executivo competência para casos análogos, como acentuado está em um dos trechos recém-transcritos na exposição de motivos, longe de justificar, desaconselha, a nosso ver, novas autorizações, desde que, assim, iríamos, pouco a pouco, diminuindo as já diminuídas atribuições do Poder Legislativo. Ademais, se nos afiguram suficientes as prerrogativas de que desfruta o Poder Executivo.

Legislar por decreto não é a forma que mais convém ao sistema democrático e — porque recente e de repercussão negativa — temos a lei que autorizou o Poder Executivo a conceder abono aos servidores ferroviários bem viva na memória: o percentual foi muito mais baixo do que o proporcionado aos demais servidores federais. Outrossim, embora da exposição de motivos conste que seriam ouvidos,

“com isenção e cuidado, os interessados, a fim de poder submeter à sua final decisão uma solução que se sobreponha aos interesses contraditórios das

partes, os interesses gerais dos usuários dos transportes marítimos e os do erário",

não é feita, ali, qualquer alusão ao ponto de vista dos Corretores de Navios, mencionando, apenas, o do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima e o dos Centros de Navegação Transatlântica do Rio de Janeiro e de Santos.

Data venia, não procede a alegação da necessidade da autorização ora em exame para

"permitir maior flexibilidade ao processo de revisão da parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios",

eis que essa flexibilidade, indispensável, concordamos, face ao crescente aviltamento da moeda, pode ser obtida, também, através de lei, quer dando-se à remuneração uma correspondência com o salário-mínimo, como, aliás, já ocorre, quer mediante a dinamização proporcionada pela aplicação dos índices do custo de vida, aprovados pelo Conselho Nacional de Economia, como já foi adotado em diferentes diplomas legais.

Não podemos concordar, absolutamente, com o esvaziamento do Poder Legislativo, que decorreria de autorizações do tipo da ora pretendida e, no instante em que congelados são os vencimentos do funcionalismo civil e militar, ativo e inativo, segundo anunciou o Sr. Presidente da República, no Rio Grande do Sul, e é estabelecida uma política salarial que tem em vista percentuais inferiores aos da elevação do custo de vida, entendemos que os Membros do Congresso Nacional devem participar, tanto quanto possível constitucionalmente, das decisões a respeito.

Por fim, impõe-se um esclarecimento, que seria desnecessário, se a exposição de motivos não nos obrigasse a prestá-lo: diz-se, ali, que

"a revisão pelo Legislativo importa certa delonga, em face dos prazos regimentais e à preferência natural e justa que milita em favor de assuntos outros, de maior relevância e de mais alta repercussão coletiva",

o que não encontra guarida na realidade, não só porque, face ao Ato Institucional, as proposições originárias do Poder Executivo têm prazos curtos e fatais, considerando-se aprovadas as que não forem apreciadas no devido tempo (art. 4.º e seu parágrafo único), como também, e precisamente por isso, a preferência vem sendo dada exatamente para essas proposições.

Com tais fundamentos, nos manifestamos pela rejeição do Projeto nº 2.752/65, para que o Congresso Nacional, na hipótese de que o Senhor Presidente da República mande nova mensagem, possa examinar a matéria em todos os detalhes que estão dentro de suas atribuições.

Sala da Comissão, em 12 de maio de 1965.
— Deputado *Adylio Vianna*, Relator.

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Legislação Social, na 4.ª Reunião Ordinária, realizada em 12 de maio de 1965, aprovou por unanimidade parecer contrário do relator ao Projeto nº 2.752/65, com a abstenção do Sr. Deputado Francellino Pereira.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: *Adylio Vianna*, *Hermes Macedo*, *João Fernandes*, *Fontes Tórres*, *Lino Braun*, *João Alves*, *Francelino Pereira*, *Luiz Pereira*, *Geremias Fontes*, *Geraldo Mesquita*, *José Esteves*, *Djalma Passos*, *Heitor Dias* e *Hélcio Maghzenani*.

Sala da Comissão, 12 de maio de 1965.
— *Hermes Macedo*, Vice-Presidente, no exercício da Presidência. — *Adylio Vianna*, Relator.

c) Comissão de Finanças

PARECER DO RELATOR

I — Relatório

O projeto supra acha-se com ementa inadequada. Consta da capa, como assunto, a de "regulamentar a profissão de Corretor de Navios e de seus prepostos, e dá outras providências". Na verdade, o projeto, oriundo de mensagem do Executivo, tem por objetivo somente autorizar este a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios.

Extensa exposição de motivos acompanha o projeto, constante de dois artigos apenas, um dos quais estabelecendo a sua entrada em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justifica-se, porém, o cuidado dado pelo Executivo à matéria, pelo risco de se inquirir como delegação de poderes o previsto no bôjo do artigo primeiro.

E justifica a mensagem mostrando o abuso que se comete atualmente com base no Decreto nº 52.090/63, que passou a ser interpretado como concedendo obrigatoriamente remuneração aos Corretores de Navios nos atos fundamentais de comércio relativos a tais navios, e como assegurando,

sobre essa remuneração, uma participação a certos funcionários das repartições aduaneiras de 4% (quatro por cento). Mostra as margens elevadas da incidência dessa corretagem sobre os fretes das exportações, nas vendas, afretamento e arrendamento de navios e sobre os depachos marítimos, de maneira a onerar sensivelmente essas operações, em benefício excessivo de corretores, que são em número limitado e alguns funcionários das alfândegas. Pondera mais a mensagem que, dada a complexidade da tabela, a exemplo do que já se atribuiu ao Poder Executivo na Lei n.º 1.561, de 21 de fevereiro de 1952, que dispôs sobre a atividade dos Conferentes de Carga e Descarga, e na Lei n.º 2.191, de 5 de março de 1954, que dispôs sobre a atividade dos Concertadores de Carga e Descarga, justificava-se o proposto no projeto.

II — PARECER

Entendemos justificado satisfatoriamente o projeto. Não somente se impõe a correção imediata dos abusos que a mensagem refere, como também, dado o processo inflacionário, que a cada momento desvirtua os padrões de apreciação dos valores, e ainda à variedade dos atos de corretagem, comportando variada individuação de recompensa, justificado é que o Executivo possa por ato próprio, competente, estabelecer as condições das remunerações devidas aos Corretores de Navios. Os atos destes prendem-se, aliás, intimamente com os de importação, exportação, compra e venda e afretamento de embarcações, que muito de perto interessam ao "contrôle" que o Poder Executivo deve exercer sobre os portos, e demais fatores de comércio exterior. Somos, por isso, pela aprovação do projeto.

Quanto à única emenda de Plenário, do nobre Deputado Carneiro de Loyola, somos contrário à sua aceitação. Isso porque: 1) ela foge ao objetivo do projeto. Este visa a autorizar o Executivo a fixar a remuneração dos Corretores de Navios, aquela visa a criar novos cargos de corretores; 2) a emenda pretende alterar o quadro de lotação numérica aprovado com o Decreto n.º 52.090, de 4 de junho de 1963, e o meio jurídico para alterar ato do Executivo é outro ato do Executivo.

Tal é o nosso parecer, s.m.j.

Sala das Sessões da Comissão de Finanças, em 11 de maio de 1965. — *Hamilton Prado*, Relator.

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças, em sua 3ª Reunião Extraordinária, realizada em 11 de maio de 1965, sob a presidência do Sr. Peracchi Barcelos, Presidente, e presentes os Senhores Gayoso e Almendra, Hegel Morhy, Vasco Filho, Plínio Costa, Hamilton Prado, Waldemar Guimarães, Jairo Brum, Wilson Calmon, Edison Garcia, Italo Fittipaldi, Henrique Turner, José Freire, Mário Covas, Clovis Pestana, Aécio Cunha, Athié Coury e Ezequias Costa, opina, por unanimidade, de acordo com o parecer do Relator, Deputado Hamilton Prado, pela aprovação do Projeto n.º 2.752/65, que "regulamenta a profissão de Corretor de Navios e de seus prepostos, e dá outras providências correlatas", e pela rejeição da emenda a êle oferecida em Plenário.

Sala das Sessões da Comissão de Finanças, em 11 de maio de 1965. — *Peracchi Barcellos*, Presidente — *Hamilton Prado*, Relator.

2) DISCUSSÃO E VOTAÇÃO

Na sessão de 19 de maio de 1965, o Deputado Antônio Feliciano levanta a seguinte Questão de Ordem:

(Sem revisão do orador) Sr. Presidente, no avulso que discrimina as proposições da Ordem do Dia da sessão de hoje, figura como a de n.º 2 o Projeto n.º 2.752-A/65, com este enunciado:

"Discussão prévia do Projeto número 2.752-A, de 1965, que regulamenta a profissão de Corretor de Navios e de seus prepostos, e dá outras providências correlatas, tendo pareceres: da Comissão de Constituição e Justiça, pela inconstitucionalidade; contrário, da Comissão de Legislação Social; favorável ao projeto e contrário à emenda de Plenário, da Comissão de Finanças. Do Poder Executivo. Relatores: Srs. Vieira de Mello, Adylio Vianna e Hamilton Prado. (Entrada na Câmara: 28-4-65; término do prazo: 27-5-65.)"

Sr. Presidente, se a memória não trai a minha alegação, tendo a proposição recebido um parecer inicial da Comissão de Constituição e Justiça ferindo-a de inconstitucionalidade, parece-me que, sem maior andamento, a proposição deveria vir em discussão prévia para fixação dessa preliminar.

Acontece, entretanto, que o projeto tramitou por outras Comissões — Comissão de Legislação Social e Comissão de Finanças —, tendo recebido parecer contrário na primeira e favorável na segunda. Inquiri eu a V.

Ex.^a, Senhor Presidente, exclusivamente para fixação de entendimento sobre o Regimento, se essa discussão, diante de pronunciamento das demais Comissões, não perdeu o caráter de prévia, uma vez que ela está já com a apreciação de mais duas Comissões permanentes da Casa. Ferido o projeto de inconstitucionalidade, e sendo esta atribuição específica da Comissão de Constituição e Justiça, não deveria ter sido submetido ao exame, à apreciação e à votação das demais Comissões?

Então, Sr. Presidente, sem qualquer restrição ao proceder da Mesa incluindo esta proposição, quero que se fixe o entendimento para o futuro: se, diante do pronunciamento das demais Comissões, o projeto não vem em primeira discussão, ou se é possível, com o pronunciamento das demais Comissões, apreciar-se em caráter prévio a inconstitucionalidade, para inclusão definitiva do projeto para apreciação de Plenário. (*Muito bem!*)

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

O SR. PRESIDENTE (*Batista Ramos*):

A rigor, o nobre Deputado está cheio de razões, mas acontece que, no caso, não haveria prejuízo de se apreciar a matéria, porque, se o Plenário rejeitar a inconstitucionalidade do projeto, ele volta à Comissão de Constituição e Justiça para apreciação do mérito.

Assim, a Mesa acolhe em princípio a questão de ordem de V. Ex.^a, mas acha que a matéria pode ser votada, uma vez que não há prejuízo algum para os trabalhos.

Por solicitação do Deputado Martins Rodrigues, na sessão de 20 de maio de 1965, é adiada a discussão do projeto por 48 hs.

Discussão prévia e votação (sessão de 25 de maio de 1965). Rejeitado o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e rejeitada a emenda. É aprovado o projeto do Poder Executivo e vai à redação final.

A redação final do Projeto n.º 2.752 é aprovada na sessão de 26 de maio de 1965, sendo o mesmo enviado ao Senado Federal.

III — TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

1) PARECER DA COMISSÃO DE PROJETOS DO EXECUTIVO

PARECER

N.º 732, DE 1965

sobre o Projeto de Lei da Câmara n.º 111, de 1965 (número 2.752-B/65, na Câmara), que autoriza o Poder Exe-

cutivo a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios.

Relator: Sr. Jefferson de Aguiar

O Projeto de Lei da Câmara n.º 111, de 1965, autoriza o Poder Executivo a rever e alterar a remuneração dos Corretores de Navios (tabela aprovada pelo Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, modificada pelo art. 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953).

A medida pleiteada decorre de solicitação do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima e dos Centros de Navegação Transatlântica do Rio de Janeiro e de Santos à Comissão de Marinha Mercante, no sentido da revogação do Decreto n.º 52.090, de 1963, que regulamentou a Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953.

Eslarecendo a matéria e exibindo o fulcro da questão, o Dr. Ministro Juarez Távora enfatizou, na exposição de motivos anexa à mensagem do Sr. Presidente da República (n.º 158, de 8 de abril de 1965):

"Na referida exposição, feita pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima, fôra salientado que aos Corretores de Navios estaria sendo atribuída uma retribuição elevadíssima e que alcançaria, inclusive, percepção da retribuição, ainda que inexistisse qualquer trabalho do corretor, pois tal remuneração incidiria sobre qualquer ato de comércio que viesse a ser praticado no País e relacionado com a atividade dos Corretores de Navios, ainda que não houvesse intermediação dos Corretores de Navios, como segue:

Total dos Corretores de Navios no País: 170; fretes da exportação em 1963: Cr\$ 320.000.000.000.

- a) incidência da comissão de 1% — Cr\$ 3.200.000.000 (sendo 170 corretores, só na exportação perceberia, cada um, Cr\$ 19.000.000);
- b) se adotada a comissão de 2% — Cr\$ 6.400.000.000 (a cada um caberia Cr\$ 47.000.000).

Nas vendas, fretamento e arrendamentos de navios, teriam os Corretores de Navios a percentagem de 3% sobre a operação, o que viria a crescer aquela retribuição acima, elevando-a consideravelmente.

Acresceria, ainda, àquela remuneração, o percentual sobre os despachos marítimos, que, conforme o previsto,

atingiria cerca de Cr\$ 12.300.000 para cada corretor.

Salientaram os órgãos representativos das empresas de navegação que, admitida a orientação adotada pelas repartições aduaneiras quanto ao Decreto nº 52.090/63, em causa, cada Corretor de Navio teria uma remuneração mensal muito superior a Cr\$ 4.000.000 (quatro milhões de cruzeiros) e que, em sua maior parte, não representaria retribuição por serviço prestado.

A Comissão por mim instituída para examinar o assunto concluiu no sentido de que a mola-mestra causadora de tal absurdo fôra a participação de certos funcionários das repartições aduaneiras na remuneração dos corretores. A primeira importante conclusão a que chegou a Comissão e que já foi por mim dada a conhecer ao Senhor Ministro da Fazenda foi no sentido de que inexistia, mesmo no Decreto n.º 52.090, em exame, qualquer dispositivo que tornasse obrigatória a participação dos Corretores de Navios nos atos fundamentais do comércio. Destarte, a participação dos mesmos deveria restringir-se àqueles atos nos quais interviesses. Com essa conclusão, a retribuição dos Corretores de Navios ficaria adstrita ao trabalho realmente realizado pelo corretor.

Pelo exposto, concluiu a Comissão ser necessário revogar as tabelas aprovadas pelo citado Decreto n.º 52.090, fazendo prevalecer aquela prevista em lei (Decreto n.º 19.009, de 27-11-29, e Lei n.º 2.146, de 29-12-63), que, como é óbvio, devido ao tempo decorrido, *necessitará ser adequada à realidade atual, o que, entretanto, na forma da legislação vigente, só poderá ser feito mediante lei.*

Tal fixação em dispositivo legal, todavia, segundo entendeu a Comissão, teria decorrido por influência de uma seqüência meramente tradicional, uma vez que não se trata de fixar vencimento de cargo público (artigo 65, IV, Constituição Federal) e, sim, pagamento de uma classe autônoma de intermediários cujos serviços, quando solicitados, são remunerados diretamente pelos respectivos usuários.

O projeto de lei proposto pela Comissão, e por mim encaminhado a V. Ex.^a, tem por objetivo permitir maior flexibilidade ao processo de revisão da *parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios*, a qual, como é óbvio,

necessita reajustes periódicos, face à oscilação dos níveis de custo de vida, provocando a necessidade de acordos particulares de reajustamento altamente inconvenientes, por sua diversidade e, sobretudo, seu caráter ilegal."

Vê-se, em consequência, que o projeto já aprovado pela outra Casa do Congresso Nacional, com parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça, que opinou pela inconstitucionalidade, rejeitado pelo Plenário, merece ser aprovado, nos termos da competência desta Comissão.

A rigor, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado deveria manifestar-se a respeito do projeto, em vista do pronunciamento aqui aludido.

Sala das Comissões, em 4 de junho de 1965. — *Mem de Sá*, Presidente — *Jefferson de Aguiar*, Relator — *José Guimard* — *Edmundo Levi* — *Walfredo Gurgel* — *Lino de Mattos*.

2) DISCUSSÃO E VOTAÇÃO

O Presidente Moura Andrade, na sessão de 15-6-65, retira o projeto da Ordem do Dia para ouvir a Comissão de Constituição e Justiça (em virtude do final do parecer da Comissão de Projetos do Executivo e da eiva de inconstitucionalidade dada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados).

Na sessão de 18-6-65, o Senador Josaphat Marinho solicita e o Presidente defere prazo para emitir parecer da Comissão de Constituição e Justiça, que é apresentado nos seguintes termos, na sessão de 21-6-65:

"O Sr. Josaphat Marinho :

(Para emitir parecer) Sr. Presidente, Senhores Senadores, designado Relator da matéria, preferi, apesar da celeridade com que está tramitando, elaborar parecer escrito. Adianto, entretanto, a V. Ex.^a e ao Plenário que não houve tempo, de sexta-feira até o momento, para que a Comissão se reunisse. Conseqüentemente, o que passo a ler sob a forma de parecer da Comissão de Constituição e Justiça é o meu voto, que prevalecerá ou não, segundo o entendimento da maioria daquele Órgão e deste egrégio Plenário.

(Lendo)

I

Por mensagem, acompanhada de exposição de motivos do Ministro da Viação e Obras Públicas, o Presidente da República tomou a iniciativa de propor ao Congresso Nacional "projeto de lei que

atribui ao Poder Executivo competência para fixar a remuneração dos Corretores de Navios, até hoje prevista em lei".

A proposição sugerida estabelece, precisamente, que "fica o Poder Executivo autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo artigo 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953".

II

A exposição de motivos que instrui o documento presidencial visa a demonstrar ser excessiva a remuneração assegurada aos Corretores de Navios e a aconselhar — para o que inspirou o presente projeto de lei — "maior flexibilidade ao processo de revisão da parte fixa da remuneração".

Acrescenta a exposição que a Comissão incumbida do estudo da matéria concluiu que a revisão das tabelas só poderia ser feita "mediante lei", mas que reconheceu, também, que a estipulação em "dispositivo legal" resultou de "uma seqüência meramente tradicional, uma vez que não se trata de fixar vencimentos de cargo público (art. 65, IV, da Constituição Federal) e sim de pagamento de uma classe autônoma de intermediários cujos serviços, quando solicitados, são remunerados diretamente pelos respectivos usuários".

Finalmente, acentua a exposição que diante da delonga do processo legislativo, seria conveniente que o Poder Executivo fosse autorizado a "promover" a revisão, "como ocorreu com os Conferentes de Carga e Descarga (Lei n.º 1.561, de 21 de fevereiro de 1952) e Concertadores de Carga e Descarga (Lei n.º 2.191, de 5 de março de 1954), e outros".

III

Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e a de Legislação Social opinaram contrariamente ao projeto. A primeira, em parecer aprovado por unanimidade de votos, assinalou ser manifesta a inconstitucionalidade da proposição, por envolver delegação de poderes. A segunda, em pronunciamento também sem divergência, frisou que poderia ser adotado em lei critério flexível para revisão da parte fixa da remuneração, bastando que o Poder Executivo forneça os elementos necessários.

A Comissão de Finanças, por igual, sem voto divergente, opinou pela aprovação do projeto.

Aqui, a Comissão de Projetos do Executivo o aprovou, "nos termos da competência desta Comissão". E frisou a conveniência de ser ouvida a Comissão de Constituição e Justiça do Senado, visto que a da Câmara ofereceu parecer — que o Plenário desprezou — pela inconstitucionalidade da proposição.

IV

Estabelecendo e disciplinando o regime de divisão dos poderes, a Constituição Federal prescreve que é vedado a qualquer deles delegar atribuições.

Certo, a rigidez da não-delegação é amplamente combatida, quer por se afigurar inconciliável com o mecanismo institucional do Estado moderno, quer porque encerra uma regra constantemente desmentida pelos fatos.

Já em 1938, Carl Schmitt proclamava que "desde o começo da guerra mundial a maior parte dos Estados foi obrigada a simplificar a elaboração das leis, a fim de poder mantê-las em harmonia com as mudanças frequentes da situação política, econômica e financeira". E, depois de descrever o fenômeno na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha, concluiu: "Todos os Estados do mundo, hoje, são constrangidos a instituir sistemas de legislação simplificada."

Mas o Professor da Universidade de Berlim salientou duas particularidades importantes. Observou que, não havendo um conceito geral do Estado de direito, mesmo nas democracias-modélo, pois cada sistema "parte de uma noção de lei diferente", não é possível ditar diretrizes sobre a compatibilidade constitucional das delegações legislativas. "O único meio de encontrar uma resposta a esta questão consiste, pois — rematou —, no exame do conceito de lei, nos diversos Estados". Advertiu, ainda, que as leis editadas em virtude de uma delegação legislativa se distinguem, por sua natureza, da legislação de sentido ditatorial. "Em consequência, o manejo do sistema das delegações legislativas é uma preciosa pedra-de-toque da realidade constitucional e um sistema valioso da evolução seguida pela Constituição" (Carl Schmitt — *L'évolution récente du problème des délégations législatives* — in "Introduction à l'Etude du Droit Comparé". Recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert, Paris, 1938, T. 2, págs. 200-210).

A experiência crescente, enriquecida pela multiplicação das funções do Estado, sobretudo depois da Segunda Guerra, vem definindo os contornos do processo de delegação legislativa. "Para que seja eficaz a delegação, mantendo o poder delegante a maior soma dos poderes — escreve Themistocles Cavalcanti, estudando o assunto em tese —, é preciso não somente que essa delegação seja expressa, que ela estabeleça as diretrizes políticas, como os *stands* jurídicos, técnicos e científicos a que deve obedecer quem exerce a função delegada." "É preciso, ainda mais, que o poder delegante fiscalize a execução da delegação, conservando os meios de controle e de correção para evitar que o órgão delegado abuse, ou desvirtue a delegação concedida." Enfim: a delegação "deve ficar cercada de precauções que evitem a eliminação de uma das tarefas fundamentais do Poder Legislativo" (Themistocles Cavalcanti — "O Princípio da Separação dos Poderes e suas Modernas Aplicações" — in "Cinco Estados" — Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1955 — págs. 1-20).

Essas fórmulas de preservação da atividade normativa do Poder Legislativo se desdobram à medida que aumentam os casos de delegação. Assim, Francisco Sá Filho pondera que "não será, tecnicamente, certo autorizar o Governo a expedir decretos-leis, alterando ou completando a legislação vigente, no que concerne a determinadas matérias. Diversamente, o que se impõe é determinar ao Executivo a expedição de decretos, com objetivos certos e condições preestabelecidas, ficando habilitado a modificar as leis vigorantes sobre a matéria, os quais passam a ter simples caráter regulamentar". E ajunta o Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: "São indicados como requisitos dessa legislação excepcional: o limite do tempo, o quadro das matérias, a ulterior ratificação do Parlamento" (Francisco Sá Filho — "Relações entre os Poderes do Estado" — Edit. Borsoi, 1959, págs. 230 a 246).

Logo, onde a delegação é permitida, a lei de habilitação deve ser precisa, de alcance determinado, de modo que o uso da autorização esteja sempre sujeito à correção do Legislativo. A Constituição da França é exemplo significativo de adoção desse prudente critério (art. 38).

V

Ora, a Constituição brasileira veda a delegação de poderes (art. 36, § 2.º). Para prática dessa medida, ao ser instituído

o sistema parlamentar de governo, foi indispensável que o Ato Adicional contivesse declaração expressa (parágrafo único do art. 22). Mas a Emenda Constitucional n.º 4, de 1961, que consubstanciou o Ato Adicional, foi revogada pela Emenda Constitucional n.º 6, de janeiro de 1963. Em princípio, pois, o processo de delegação é matéria de Direito a ser elaborada mediante reforma constitucional:

ad legem ferendam.

Ainda, porém, que se atenua, como deve ser atenuada, por interpretação, a rigidez da regra proibitiva, não é dado admitir concessão ao Poder Executivo que suprima, em qualquer caso, a autoridade normativa e de fiscalização do Legislativo.

Além de proclamar que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional (art. 37), a Constituição atribui a este a tarefa de legislar, a par das hipóteses que enumera, *sobre todas as matérias da competência da União* (art. 65, IX). Ao Presidente da República reservou a sanção (art. 65) e o veto (art. 70, § 1.º).

No uso de sua prerrogativa constitucional, pode o Congresso adotar as regras básicas e gerais e destinar ao Executivo a fixação de particularidades e pormenores, como matéria de natureza regulamentar. Quando se tratar, porém, da própria substância da norma, da definição ou do conteúdo do direito objeto de disciplina, a transferência não é legítima, porque representa delegação vedada.

VI

No caso ora apreciado, pretende-se que o Poder Executivo seja "autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios".

Mas o próprio Presidente da República reconhece, corretamente, em sua mensagem, que se cuida de matéria *até hoje prevista em lei*. Nem se pode excluí-la do âmbito da lei, arguindo, como o fez a Comissão que estudou o assunto na área administrativa, que não se trata de vencimentos de cargo público. A Constituição, além de conferir ao Congresso o poder de "criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial" (art. 65, IV), atribui-lhe o de "legislar sobre todas as matérias da competência da União" (art. 65, IX).

Depois, no legislar sobre remuneração, a tarefa principal consiste, exatamente, em fixá-la, em delimitar seu valor, a que se resume, afinal, o direito de ser definido.

De todos os ângulos, portanto, a matéria se enquadra no regime de lei, e não de decreto.

Demais, não se trata, sequer, de fixação primária, mas de alteração de *quantum* já estipulado. Desta sorte, se fôsse concedida a autorização, admitir-se-ia que decreto modificasse o conteúdo de lei, em parte substancial, e que não se concilia com norma de natureza simplesmente regulamentar.

Pouco importa, por essas razões, a alegação da existência de precedentes. Os precedentes não valem por si mesmos, mas pela segurança e legitimidade de seus fundamentos. Na espécie, se invocáveis, não poderão prevalecer, porque decisões, nem mesmo judiciais, anulam a Constituição.

VII

Se se impõe alterar a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios — e tudo indica que se impõe —, pode o Governo sugerir a medida ao Congresso, com os dados e esclarecimentos necessários. Nem ao menos há risco de demora, como se presumiu, erroneamente, na exposição que acompanhou a mensagem. A aplicação dos prazos do Ato Institucional — já posta em prática até em casos sem urgência — proporcionará solução pronta e idônea.

A correção dos excessos — que é dever dos poderes constitucionais do Estado — não será negada pelo Congresso Nacional.

VIII

Pelos motivos expostos, somos de parecer que a autorização constante do projeto de lei é inconstitucional.

A alteração da parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios deve ser feita por lei, da qual a administração poderá ter iniciativa, fornecendo ao Congresso Nacional os subsídios — que este processo não encerra — aconselháveis a justa decisão."

Nesta mesma sessão o Senador Jefferson de Aguiar apresenta a seguinte emenda ao projeto:

EMENDA N.º 1

Dê-se ao art. 1.º a seguinte redação:

"Art. 1.º — O art. 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8.º — A parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, cons-

tante da tabela anexa ao Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929, será fixada por decreto do Presidente da República, ouvido o Ministério da Viação e Obras Públicas."

Justificação

A emenda visa a sanar a alegada inconstitucionalidade arguida pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, na parte relativa à delegação de poder.

Sala das Sessões, 21 de junho de 1965.
— Jefferson de Aguiar.

O projeto sai da Ordem do Dia para o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça sobre a emenda.

Na sessão de 23-6-65, o Presidente do Senado Federal anuncia a votação do Projeto n.º 2.752, e solicita o parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça sobre a emenda de Plenário, que é o seguinte:

O Sr. Josaphat Marinho:

(Para emitir parecer) Sr. Presidente, Senhores Senadores, como acaba de ser esclarecido, a Comissão de Constituição e Justiça, pelo seu relator, ofereceu parecer contrário à aprovação do projeto de lei aceito pela Câmara dos Deputados.

A fundamentação do parecer pela inconstitucionalidade reside em que a proposição, visando a transferir ao Presidente da República o poder de alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, que foi estipulada em lei, importa delegação de poder, expressamente proibida na Constituição de 46.

Fica tanto mais clara a inconstitucionalidade quando o próprio Presidente da República, em sua mensagem, declara, de modo explícito, que a matéria sempre foi prevista em lei.

Ora, se sempre foi prevista em lei, a matéria é do âmbito do Poder Legislativo. E se a Constituição de 46 veda a delegação, o Poder Legislativo não pode autorizar o Executivo a modificar, por decreto, a remuneração que foi estabelecida por lei.

Mas, na conclusão do parecer, assinala-se que tudo indica que se deve modificar a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios. E que o Congresso, por certo, não negará essa alteração, desde que proposta, de modo fundamentado, pelo Poder Executivo.

Não cuidei de alterar a proposição para convertê-la em projeto de lei a ser devidamente aprovado, porque, no processo, não existem os subsídios necessários à justa fixação da parte determinada da remuneração dos Corretores de Navios. O nobre Senador Jefferson de Aguiar apresentou a seguinte emenda, que diz com o propósito de sanar a alegada inconstitucionalidade:

“Dê-se ao art. 1.º a seguinte redação:

“Art. 1.º — O art. 8.º da Lei número 2.146, de 29 de dezembro de 1953, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8.º — A parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, será fixada por decreto do Presidente da República, ouvido o Ministério da Viação e Obras Públicas.”

Data venia o propósito de S. Ex.ª, a emenda não sana; ela agrava a inconstitucionalidade.

Como se deduz da leitura que acabei de fazer, o nobre autor da emenda modifica a lei anterior para atribuir ao Presidente da República, em caráter indefinido, o poder de fixar a parte invariável da remuneração dos corretores.

O Presidente da República pedia autorização para:

“... alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo art. 8.º da Lei número 2.146, de 29 de dezembro de 1953.”

Mas o nobre Senador Jefferson de Aguiar modifica a redação do artigo 8.º da lei e confere, por esse meio, ao Poder Executivo a faculdade de alterar a remuneração, quanto a sua parte fixa, dos Corretores de Navios.

A particularidade de mandar ouvir o Ministério da Viação e Obras Públicas não interfere no problema jurídico. Ainda que o Presidente da República tivesse, normalmente, a prerrogativa de fixar aquela parte da remuneração, é evidente que o faria independentemente de determinação legal, ouvindo o Ministério da Viação e Obras Públicas, pois que se trata de matéria vinculada ao âmbito de competência daquela Secretaria de Estado.

Pediria a atenção do nobre Senador Jefferson de Aguiar, e do Plenário, para o que consta da própria exposição de motivos da Comissão Administrativa que, no Ministério da Viação e Obras Públicas, estudou o assunto e que foi transmitida, através de amplo officio do titular daquela Pasta, ao Presidente da República.

Na exposição está acentuado o seguinte:

“Há ainda a ressaltar ter a Comissão concluído no sentido de que, antes do advento do Decreto-Lei n.º 52.090, as tabelas de remuneração dos Corretores de Navios foram fixadas por lei. Entretanto o referido decreto veio estabelecer novas tabelas, alterando aqueles dispositivos legais, o que constitui uma ilegalidade.”

Portanto, a própria Comissão, que examinou o assunto no âmbito administrativo, reconhece a exorbitância que se verificou. E, a seguir, a mesma Comissão assinala que “a alteração deve ser feita mediante lei”.

Apenas a Comissão adianta que a fixação em lei havia sido mais em decorrência de tradição, porque não se trata de fixação de vencimentos de funcionários públicos. E, daí, ofereceu a sugestão de poder a matéria ser estipulada por decreto do Poder Executivo.

Mas, já no parecer que ofereci ao Plenário, tive o cuidado de assinalar que não é da competência do Congresso Nacional apenas estudar a situação dos funcionários públicos e fixar-lhes os vencimentos. A Constituição estabelece igualmente que compete ao Poder Legislativo, apenas com a sanção do Presidente da República, legislar sobre todas as matérias da competência da União (art. 65, IX).

Ora, se a retribuição devida aos Corretores de Navios é matéria da competência da União, e se essa estipulação depende de norma, a norma é legal. E, como norma legal, só pode ser estabelecida pelo Poder Legislativo. Transferir essa faculdade ao Poder Executivo é abdicar de prerrogativa do Legislativo, e abdicar contra a Constituição, que veda, expressamente, a delegação de poderes.

Tanto menos se justifica a delegação na forma proposta pelo Executivo, como na sugerida pelo nobre Senador Jefferson de Aguiar, porque ainda que ela fosse possível, nas circunstâncias atuais, em que o Ato Institucional fixa prazos fatais — inclusive o prazo limitadíssimo de 30 dias, para tramitação de projetos do Executi-

vo —, e ainda que a Constituição não fôsse explícita na proibição, a prudência política estava a aconselhar ao Legislativo não admitir a delegação e abrir oportunidade, como aberta está no parecer, a que o Presidente da República remeta proposta de modificação, que o Congresso, por certo, não lhe negará, até mesmo naquele prazo limitado de 30 dias.

Não se nega que haja excesso na remuneração dos corretores. O que se recusa é que a alteração possa ser feita por ato do Presidente da República, ainda que por autorização do Congresso Nacional. O Congresso é soberano, mas nos limites das atribuições que a Constituição lhe defere. E a Constituição não lhe defere o poder de delegar atribuições. Ao contrário, expressamente veda-lhe essa faculdade.

É o parecer sobre a emenda, Senhor Presidente. (*Muito bem!*)”

Fala a seguir o Senador Jefferson de Aguiar:

O Sr. Jefferson de Aguiar:

(*Pela ordem*) Sr. Presidente, ouvi com atenção merecida o parecer do nobre Senador Josaphat Marinho, em nome da Comissão de Constituição e Justiça. Parece-me que, na hipótese em apreciação, há uma dúvida preliminar que deve ser decidida, para que possa ser acolhida a opinião do nobre relator, qual seja, a de se configurar realmente se o Corretor de Navios é um funcionário público no sentido estrito do termo.

Conforme foi referido expressamente — consta da mensagem, do projeto que a acompanha e da emenda que lhe aditei —, o Corretor de Navios é designado pelo Poder Executivo, nos termos do Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, que deu nova regulamentação a esta função pública; mas não criou — e não consta da nomenclatura funcional — o cargo de Corretor de Navios, que não recebe do Poder Público nenhum estipêndio, vencimento, remuneração ou vantagem. Ao contrário: o Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929, estabeleceu, em primeiro lugar, no artigo 4.º, as condições que deverão ser atendidas pelo Corretor, para se investir na função, cumprindo uma ação de intermediação. No art. 9.º, dispõe o mesmo decreto do Executivo:

“Corretores de Navios só poderão ser destituídos de suas funções mediante processo administrativo por falta grave

ou delito previsto na legislação em vigor.”

Há destituição, mas não demissão ou qualquer sanção que se possa impor nos termos do Estatuto. O mesmo decreto acentua, no art. 14, que é da competência dos Corretores de Navios:

- 1.º) intervir nos fretamentos, respectivas cotações e engajamento de cargas;
- 2.º) agenciar seguros marítimos;
- 3.º) traduzir os manifestos e outros documentos que lhes são relativos, como listas de sobressalentes, certidões consulares e outros;
- 4.º) agenciar negócios concernentes a entradas, desembaraço e saídas das embarcações nas repartições competentes, com livre entrada nos seus armazéns, depósitos e mais dependências;
- 5.º) fazer as diligências para instruir a arqueação de vapores ou de navios;
- 6.º) desempenhar fielmente os trabalhos de que forem encarregados;
- 7.º) dar certidões de contratos e atestados relativos aos negócios do seu ofício, quando requeridos pelas partes diretamente interessadas ou requisitados por autoridades competentes;
- 8.º) guardar sigilo dos nomes dos comitentes, só podendo mencioná-los com autorização destes, por escrito, no caso de exigir a natureza da negociação, ou diante de requisição da autoridade competente;
- 9.º) assegurar-se da identidade e idoneidade das pessoas ou sociedades de cujas negociações forem encarregadas;
- 10.º) fazer tôdas as diligências necessárias para o pagamento dos impostos e taxas devidos nas operações de que participar e especialmente remeter, à autoridade fiscal competente, uma terceira via dos contratos de fretamento e engajamento de carga, a fim de serem confrontados com os respectivos manifestos de saída, enviados à Alfândega pelas companhias e agências de vapores.

Parágrafo único — O contrato de engajamento de carga poderá ser ratificado pelo corretor, de acôrdo com os embarques efetivamente realizados.”

Verifica-se, portanto, que o corretor exerce função de intermediário e, como se acentuou, é um corretor de negócios no que concerne ao fretamento e engajamento de navios e a todo o negócio relacionado com as atividades portuárias.

Por isso mesmo, o Decreto número 19.009 aprovou uma tabela de corretagem e emolumentos dos Corretores de Navios, isto é, a remuneração a que tem direito o Corretor de Navios, como intermediário de negócios. O decreto se refere a comitente, expressa, insofismavelmente. No entanto, a Lei número 2.146, de 29 de dezembro de 1953, que manda aplicar aos corretores, às Câmaras Sindicais, Juntas, Bolsas de Mercadorias e Caixas de Liquidação de todo o País a legislação anteriormente decretada para o Distrito Federal, e dá outras providências, no artigo 8.º hábilmente consignou:

“São elevados ao dôbro os atuais emolumentos fixos de Corretores de Navios constantes da tabela anexa do Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929.”

Por conseguinte, o art. 8.º não atribui ao Corretor de Navios uma categoria funcional, não lhe concede um cargo, não lhe assegura um vencimento correspondente a um padrão da nomenclatura funcional ou ocupacional. Mas, no intuito naturalmente de assegurar à classe a manutenção da tabela, a lei, por artifício, deu o emolumento em dôbro, mas duplicou aquilo que um decreto assegura ao Corretor de Navios. Então, em face da circunstância, o Poder Executivo enviou ao Congresso uma mensagem alterando o art. 8.º, da Lei n.º 2.146, que dobrou o emolumento previsto no Decreto n.º 19.009.

Por conseguinte, para que se desse perfeita adequação, legitimidade e autenticidade à modificação pretendida pelo Executivo, ofereci uma emenda alterando o art. 8.º, que, sem nenhuma relação com a função de corretor de navios, atribuiu, em dôbro, o emolumento previsto na tabela, sem outra qualquer consequência. Então, alterando o art. 8.º, atribuo, expressamente, como atribuído está, ao Presidente da República a fixação dos emolumentos, com a flexibilidade que deve orientar esta fixação da remuneração fixa dos tributos.

Em face desta modificação, nada se altera, mas não se permite a heresia que o art. 8.º contém, porque retorna ao *statu quo ante*, em que a tabela de remuneração foi aprovada por um decreto do Exe-

cutivo e, por via de consequência, deve ser alterado também por um decreto do Executivo.

Esclarecendo o parecer que proferi na Comissão de Projetos do Executivo, e me referindo expressamente à exposição de motivos do Ministro Juarez Távora, tive ensejo de fazer a seguinte referência:

(Lendo)

“Total dos Corretores de Navios no País: 170; fretes da exportação em 1963: 320 bilhões de cruzeiros;

a) incidência da comissão de 1%: Cr\$ 3.200.000.000. Sendo 170 corretores, só na exportação, perceberia cada um Cr\$ 19.000.000;

b) se paga a comissão de 2%, Cr\$. . . . 8.000.000.000, a cada um caberia Cr\$ 47.000.000.

Nas vendas, fretamento e arrendamentos de navios, teriam os Corretores de Navios a percentagem de 3% na operação, o que viria a acrescer aquela retribuição acima, elevando-a consideravelmente.

Acresceria, ainda, aquela remuneração ou percentual sobre os despachos marítimos, que, conforme o previsto, atingiria cerca de Cr\$ 12.350.000 para cada corretor.”

Por conseguinte, o que pretende o Executivo é dar flexibilidade à sua atuação, segundo a conveniência portuária e a categoria de cada pórtio neste País, atribuindo uma remuneração variável aos corretores e exigindo que a contraprestação em dinheiro retribuisse um serviço efetivo prestado pela classe àqueles que são obrigados a requerer a sua intermediação.

Portanto, não há inconstitucionalidade na emenda. Poderia haver um equívoco de redação no projeto governamental. O Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, o ilustre Sr. Juarez Távora, verificando justamente o equívoco a que poderia dar margem o texto da mensagem, concordou com a emenda que ofereci ao projeto, porque ela, realmente, faz com que haja compatibilidade entre o Decreto-Lei n.º 19.009, que criou e regulamentou a classe dos corretores, e o dispositivo da Lei n.º 2.146, que, como disse, por habilidade e um artifício louvável para a classe, dobrou a remuneração, mas com o intuito de torná-la insusceptível de reforma, senão mediante lei, no caso particular.

Entretanto, se altero a redação do art. 8.º, e atribuo, como está atribuindo, no

Decreto-Lei n.º 19.009, essa prerrogativa ao Sr. Presidente da República, após a audiência do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, evidentemente chegaremos à consequência lógica, jurídica e constitucional de que está integrada a classe no regime que a orienta, determina e faz com que tenha atividade nos portos do Brasil.

Assim, Sr. Presidente, lamentando *data venia* discordar do parecer do nobre Senador Josaphat Marinho, espero que o Plenário, acolhendo a emenda, oriente a solução em favor dos interesses nacionais. *(Muito bem!)*

Encaminhando a votação do projeto, fala o Senador Aurélio Vianna:

O Sr. Aurélio Vianna:

Sr. Presidente, estamos no regime da urgência definitiva e permanente.

Há pressa, grande pressa. Se legislamos mal, a culpa, em parte, é nossa; mas também do Executivo. A pausa para meditação, advogada por Tagore, é totalmente desconhecida dos homens públicos deste País, neste momento de crise nacional!

Para que pensar?

O pensar traz implicações: importa em uma tomada de posição, à base da responsabilidade de cada qual.

Portanto, é melhor que não se pense, que não medite, que não se estude.

Eu não sou constitucionalista, mas pela leitura ligeira que fiz, cheguei à conclusão de que tanto o projeto como emendas ferem direitos impostergáveis do Legislativo — há uma delegação clara, franca e aberta que nós damos ao Executivo.

Nós nos alienamos e lhe damos um poder que jamais, até prova em contrário, o Legislativo concedeu ou outorgou, em qualquer outra época, a qualquer Presidente!

E depois desta virão outras leis, até que se chegue à conclusão — Executivo e Legislativo — da desnecessidade do Parlamento, por apêndice superado e que deve ser podado em definitivo.

“Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo art. 8.º da Lei número 2.146, de 29 de dezembro de 1953.”

Surge, então, uma emenda, de um dos mais doutos juristas e constitucionalistas desta Casa, ampliando os poderes do Executivo e determinando que:

“Art. 2.º — A parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, será fixada por decreto do Presidente da República, ouvido o Ministério da Viação e Obras Públicas.”

Não é mais ouvido o Parlamento Nacional. É ouvido o Ministério da Viação e Obras Públicas, que substitui, então, o Poder Legislativo, por delegação nossa. Este é o primeiro princípio. Virão outros... não digo o princípio do fim... Sabemos que há uma plethora de projetos a serem votados a toque-toque. Estamos no regime militar, não quero dizer militarista, porque não há militarismo no Brasil.

Sr. Presidente, neste parecer prolatado pelo nobre Senador Josaphat Marinho, lemos um trecho que a inteligência baiana, com propriedade, *no-lo revelou e que merece a nossa meditação, ou melhor, o nosso acolhimento:*

“No uso de sua prerrogativa constitucional, pode o Congresso adotar as regras básicas e gerais e destinar ao Executivo a fixação de particularidades e pormenores, como matéria de natureza regulamentar. Quando se tratar, porém, da própria substância da norma, da definição ou do conteúdo do direito objeto de disciplina, a transferência não é legítima, porque representa delegação vedada.”

O próprio Presidente da República declarou, na sua mensagem, que a matéria de que trata é, até hoje, prevista em lei. Não pode, portanto, concluir o Senador Josaphat Marinho, “ser excluída do âmbito da lei, nem mesmo sob pretexto de que não se trata de vencimentos de cargos públicos”.

Sr. Presidente, terminado o tempo, dei as razões sucintas, *peremptórias* dos motivos que me levarão a dar o meu voto, perdedor embora, contra a emenda e contra o projeto, colocando-me, portanto, no caso vertente, numa oposição sistemática. *(Muito bem!)*

O Sr. Presidente procede à votação da emenda e, a seguir, do Projeto n.º 2.752, sendo ambos rejeitados. (*)

(*) DCN — Seção II — de 24-6-63 — pág. 1.988