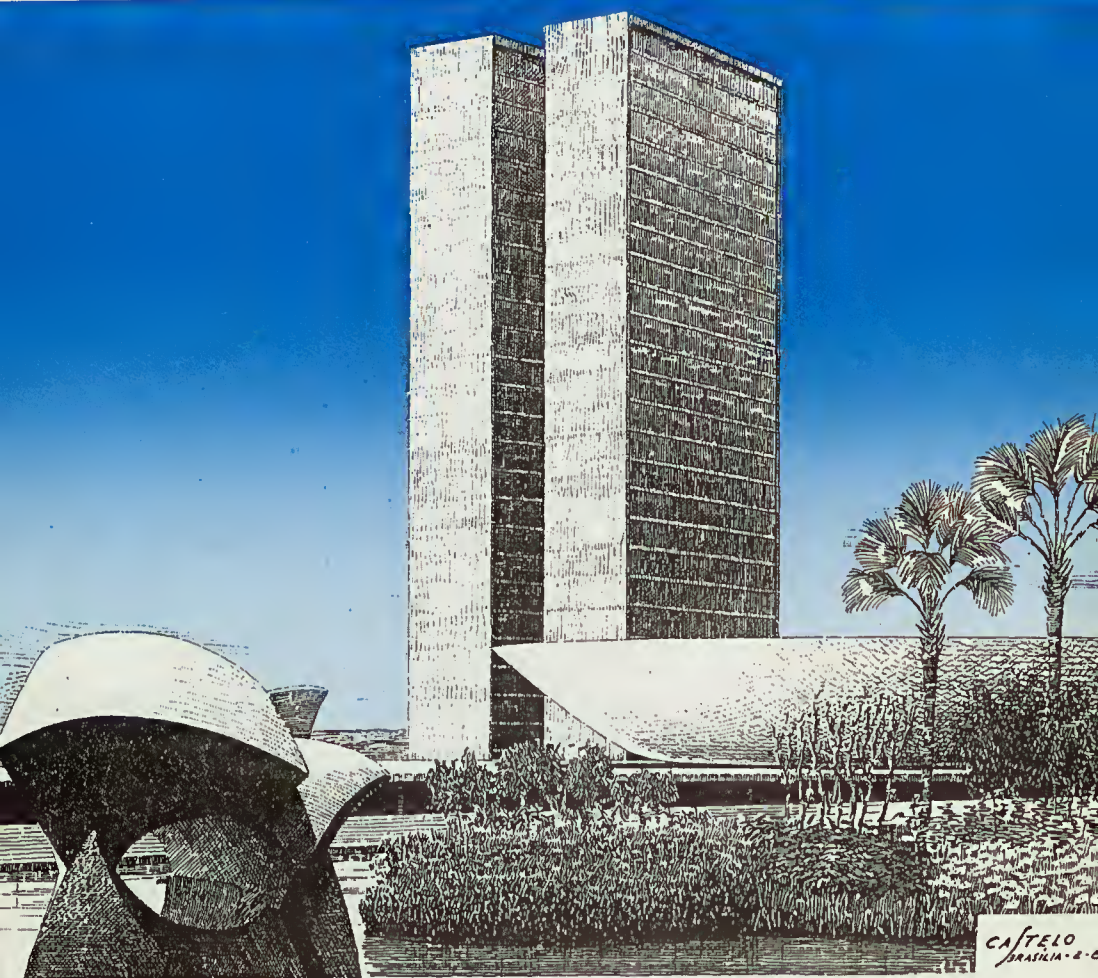


RELATORIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL



PARECERES PRODUZIDOS (HISTÓRICO)

Senado Federal

Mesa Biênio 1993/1994

Presidente
Humberto Lucena

1º Vice-Presidente
Chagas Rodrigues

2º Vice-Presidente
Levy Dias

1º Secretário
Júlio Campos

2º Secretário
Nabor Júnior

3º Secretário
Júnia Marise

4º Secretário
Nelson Wedekin

Suplentes de Secretário
Lavoisier Maia
Lucídio Portella
Carlos Patrocínio



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

RELATORIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL PARECERES PRODUZIDOS

(HISTÓRICO)

Nº 01 A 81

TOMO I

Nº 01 A 28

BRASÍLIA - DF, 1994

341.2481

R 382

RDR

T. 1

Ex. 4

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal
Diretor: João Batista Soares de Sousa

Editoração Eletrônica executada por Mário
Simões segundo os padrões definidos pelo
gabinete do deputado Nelson Jobim.

BIBLIOTECA DO SENADO FEDERAL

Este volume acha-se registrado

sob o número 130

de ano de 1995

DOAÇÃO

TRABALHO ELABORADO POR:

MARCOS ANTÔNIO ASSI TOZZATTI,

CÁRMEN LÍDIA RAMOS LEITE,

OSVALDO PINHEIRO TORRES JÚNIOR

DA RELATORIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Relatoria da Revisão Constitucional

SUMÁRIO GERAL

I-QUADRO DOS PARECERES PRODUZIDOS	07
II-PARECERES	12
TOMO I	
PARECER Nº 01 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	12
PARECER Nº 02 NACIONALIDADE	24
PARECER Nº 03 VOTO FACULTATIVO	48
PARECER Nº 04 REELEIÇÃO	54
PARECER Nº 05 DESINCOMPATIBILIZAÇÃO E INELEGIBILIDADE	59
PARECER Nº 06 ELEGIBILIDADE DE MILITAR	65
PARECER Nº 07 LEI COMPLEMENTAR DE INELEGIBILIDADES	71
PARECER Nº 08 AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO	76
PARECER Nº 09 CRIAÇÃO DE ESTADOS	80
PARECER Nº 10 CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS	88
PARECER Nº 11 CULTOS RELIGIOSOS	94
PARECER Nº 12 IMUNIDADE PARLAMENTAR	97
PARECER Nº 13 PERDA DO MANDATO	119
PARECER Nº 14 LICENÇA DE PARLAMENTAR	128
PARECER Nº 15 MEDIDA PROVISÓRIA	133
PARECER Nº 16 PRAZO DO MANDATO, 5 PARA 4 ANOS	142
PARECER Nº 17 SUPRESSÃO DE VICES	146
PARECER Nº 18 INFIDELIDADE PARTIDÁRIA	154
PARECER Nº 19 NÚMERO DE VEREADORES	161
PARECER Nº 20 REMUNERAÇÃO MUNICIPAL	169

PARECER Nº 21 SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO	178
PARECER Nº 22 DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS	184
PARECER Nº 23 CONVOCAÇÃO DE MINISTROS	194
PARECER Nº 24 FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA	204
PARECER Nº 25 PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 3/94-RCF, SOBRE O TÉRMINO DOS TRABALHOS REVISIONAIS (31.05.94)	232
PARECER Nº 26 PODER JUDICIÁRIO: DISPOSIÇÕES GERAIS	233
PARECER Nº 27 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	312
PARECER Nº 28 CONTROLE ADMINISTRATIVO E DISCIPLINAR DO PODER JUDICIÁRIO ...	377
TOMO II	
PARECER Nº 29 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS, JUÍZES FEDERAIS	05
PARECER Nº 30 TRIBUNAIS E JUÍZES DO TRABALHO	40
PARECER Nº 31 TRIBUNAIS E JUÍZES ELEITORAIS, TRIBUNAIS E JUÍZES MILITARES, TRIBUNAIS E JUÍZES DOS ESTADOS	60
PARECER Nº 32 MINISTÉRIO PÚBLICO	89
PARECER Nº 33 SEGUNDO TURNO DAS ELEIÇÕES	190
PARECER Nº 34 PARECER DA MESA, PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 1/94 - RCF, ALTERA REGRAS DE FUNCIONAMENTO DOS TRABALHOS REVISIONAIS	196
PARECER Nº 35 PARECER DA MESA, PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2/94 - RCF, DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO DOS TRABALHOS REVISIONAIS	199
PARECER Nº 36 PARTIDOS POLÍTICOS	202
PARECER Nº 37 DATA DE ELEIÇÃO E POSSE	208
PARECER Nº 38 FINANÇAS PÚBLICAS E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	213
PARECER Nº 39 MONOPÓLIO DAS TELECOMUNICAÇÕES	263
PARECER Nº 40 CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	273
PARECER Nº 41 EMPRESAS BRASILEIRAS	280
PARECER Nº 42 PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA	288
PARECER Nº 43 DISTRIBUIÇÃO DE GÁS CANALIZADO	294
PARECER Nº 44 MONOPÓLIOS DA UNIÃO (PETRÓLEO, ENERGIA NUCLEAR)	299

PARECER Nº 45 PESQUISA E LAVRA DE RECURSOS MINERAIS E APROVEITAMENTO DE POTENCIAIS DE ENERGIA HIDRÁULICA	315
PARECER Nº 46 PRECATÓRIOS JUDICIÁRIOS	325
PARECER Nº 47 CONTRATAÇÃO DE ESTRANGEIROS (PROFESSORES, TÉCNICOS, CIENTISTAS)	353
PARECER Nº 48 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO E DEFENSORIA PÚBLICA	360
PARECER Nº 49 REFORMA DA CONSTITUIÇÃO	421
PARECER Nº 50 ORGANIZAÇÃO SINDICAL	440
TOMO III	
PARECER Nº 51 DIREITOS POLÍTICOS	05
PARECER Nº 52 TRANSFERÊNCIA DE ATIVIDADES DA UNIÃO PARA OUTRAS ESFERAS DO GOVERNO	13
PARECER Nº 53 VETO PRESIDENCIAL	18
PARECER Nº 54 REFORMA TRIBUTÁRIA	25
PARECER Nº 55 COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	58
PARECER Nº 56 COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DF, PARA LEGISLAR	63
PARECER Nº 57 RESPONSABILIDADE POR DANO AO MEIO AMBIENTE, AO CONSUMIDOR E A BENS DE DIREITOS HISTÓRICOS	68
PARECER Nº 58 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL	72
PARECER Nº 59 MEIO AMBIENTE (RESÍDUOS PERIGOSOS)	81
PARECER Nº 60 USINAS NUCLEARES	91
PARECER Nº 61 FLORESTAS, PANTANAL, ZONA COSTEIRA	97
PARECER Nº 62 MEIO AMBIENTE (PRINCÍPIOS DE PRECAUÇÃO)	107
PARECER Nº 63 MEIO AMBIENTE (PRINCÍPIO DO USUÁRIO PAGADOR)	118
PARECER Nº 64 MEIO AMBIENTE (RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR DANO)	132
PARECER Nº 65 MEIO AMBIENTE: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	141
PARECER Nº 66 ÍNDIOS, TERRAS INDÍGENAS	153
PARECER Nº 67 BENS DA UNIÃO E DOS ESTADOS	164

PARECER Nº 68 RECURSOS HÍDRICOS DE ÁGUA DOCE	178
PARECER Nº 69 POLÍTICA URBANA	199
PARECER Nº 70 RESERVAS EXTRATIVISTAS	230
PARECER Nº 71 FERNANDO DE NORONHA	236
PARECER Nº 72 TERRAS REMANESCENTES DE QUILOMBOS	242
PARECER Nº 73 DA CULTURA	245
PARECER Nº 74 ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS, REGIME JURÍDICO ÚNICO, REMUNERAÇÃO E DISPONIBILIDADE	249
PARECER Nº 75 DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	270
PARECER Nº 76 DA ANISTIA A PUNIDOS POR MOTIVAÇÃO POLÍTICA	286
PARECER Nº 77 PENA DE MORTE	292
PARECER Nº 78 SEGURIDADE SOCIAL	326
PARECER Nº 79 PENSÃO DOS SERINGUEIROS	384
PARECER Nº 80 NÚMERO DE REPRESENTANTES	388
PARECER Nº 81 ABUSO DO PODER ECONÔMICO	394

Pareceres produzidos

DATA: 17.01.94

Pareceres	Art.	Assunto	Plenário (1º Turno)	Plenário (2º Turno)
Nº 01	1º a 4º	c/ subst. - (princípios fundamentais/direito Internacional)	mantido o texto da Constituição (02.02.94)	
Nº 02	12	c/ subst. - (nacionalidade)	aprovado o substitutivo do Relator com emenda aglutinativa (22.02.94)	aprovado o texto do 1º turno (08.03.94)
Nº 03	14, Caput, §§ 1º a 4º	c/ subst. - (voto facultativo)	mantido o texto da Constituição (15.03.94)	
Nº 04	14, § 5º e 82	c/ subst. - (reeleição)	mantido o texto da Constituição (09.03.94)	
Nº 05	14, §§ 6º e 7º	c/ subst. - (desincompatibilização e inelegibilidade)	mantido o texto da Constituição (09.03.94)	
Nº 06	14, § 8º	s/ subst. - mantido o texto CF (elegibilidade de militar)	mantido o texto da Constituição (22.02.94)	
Nº 07	14, § 9º	c/ subst. - (lei complementar de inelegibilidades)	aprovado o subst. do Relator (22.02.94)	aprovado o texto do 1º turno (10.03.94)
Nº 08	14, §§ 10 e 11	c/ subst. - (ação de impugnação de mandato)	mantido o texto da Constituição (02.03.94)	
Nº 09	18, § 3º	c/ subst. (criação de estados)		
Nº 10	18, § 4º	c/ subst. (criação de municípios)		
Nº 11	19	s/ subst. - mantido o texto CF (cultos religiosos)		
Nº 12	53	c/ subst. (imunidade parlamentar)		
Nº 13	55	c/ subst. (perda do mandato)	aprovado emenda aglutinativa nº 7 ao § 4º do Art. 55 (22.03.94)	aprovado o texto do 1º turno (25.05.94)
Nº 14	56	c/ subst. (licença de parlamentar)	mantido o texto da Constituição (10.03.94)	
Nº 15	62	c/ subst. (medida provisória)		
Nº 16	82	c/ subst. - (prazo do mandato, 5 para 4 anos)	aprovado o subst. do Relator (09.03.94)	aprovado o texto do 1º turno (24.05.94)
DATA: 24.01.94				
Nº 17	28, 29, 77, 79 e outros	c/ subst. - (supressão de vices)	mantido o texto da Constituição (08.03.94)	

Pareceres	Art.	Assunto	Plenário (1º Turno)	Plenário (2º Turno)
DATA: 24.01.94				
Nº 18	14 e 17	c/ subst. - (infidelidade partidária)		
Nº 19	29, IV	c/ subst. - (número de vereadores)		
Nº 20	29, V, VI, VII	c/ subst. - (remuneração municipal)		
Nº 21	45	c/ subst. - (sistema eleitoral distrital misto)		
Nº 22	47	c/ subst. - (deliberações legislativas)	mantido o texto da Constituição (16.03.94)	
Nº 23	50	c/ subst. - (convocação de Ministros)	aprovado o subst. do Relator (03.02.94)	aprovado texto do 1º turno c/ emenda supressiva de redação (02.03.94)
Nº 24	ADCT	c/ subst. - Emenda (Fundo Social de Emergência)	aprovado emenda aglutinativa nº 1 (08.02.94)	aprovado o subst. do Relator suprimindo o § 6º do art. 72 (23.02.94)
DATA: 16.03.94				
Nº 25		Parecer da Mesa, Projeto de Resolução nº 3/94-RCF, sobre o término dos trabalhos revisionais (31.05.94)		
Nº 26	93 e 94	c/ subst. - (Poder Judiciário: Disposições Gerais)		
Nº 27	101 a 103	c/ subst. - Supremo Tribunal Federal		
Nº 28	novo art. 104	c/ subst. - Controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça)		
Nº 29	104 a 110	c/ subst. - Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Juízes Federais		
Nº 30	111 a 117	c/ subst. - Tribunais e Juízes do Trabalho		
Nº 31	118 a 125	c/ subst. - Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, Tribunais e Juízes dos Estados		
DATA: 16.03.94				
Nº 32	127 a 130	c/ subst. - Ministério Público		
Nº 33	28, 29 e 77	c/ subst. - Segundo turno das eleições		

Pareceres	Art.	Assunto	Plenário (1º Turno)	Plenário (2º Turno)
DATA:16.03.94				
Nº 34		Parecer da Mesa, Projeto de Resolução nº 1/94-RCF, altera regras de funcionamento dos trabalhos revisionais.		
Nº 35		Parecer da Mesa, Projeto de Resolução nº 2/94-RCF, dispõe sobre a suspensão dos trabalhos revisionais.		
DATA:21.03.94				
Nº 36	17	c/ subst. - Partidos Políticos		
Nº 37	28, 29, 77, 78 e 82	c/ subst. - Data da Eleição e Posse		
DATA:29.03.94				
Nº 38	99,163 a 169; ADCT, 35 a 38	c/ subst. - Finanças Públicas e Processo Orçamentário		
Nº 39	21, XI e XII, a	c/ subst. - Monopólio das Telecomunicações		
Nº 40	175	c/ subst. - Concessão de Serviços Públicos		
Nº 41	171	c/ subst. - Empresas Brasileiras	mantido o texto da Constituição (04-05-94)	
Nº 42	170	c/ subst. - Princípios da Ordem Econômica		
Nº 43	25, § 2º	c/ subst. - Distribuição de gás canalizado		
Nº 44	177 e ADCT, 45	c/ subst. - Monopólios da União (petróleo, energia nuclear)		
DATA: 05.04.94				
Nº 45	176 § 1º	c/ subst. - Pesquisa e Lavra de Recursos Minerais e aproveitamento de potenciais de energia hidráulica		
DATA:13.04.94				
Nº 46	100	c/ subst. - Precatórios Judiciais		
Nº 47	207	c/ subst. - Contratação de estrangeiros (Professores, Técnicos, Cientistas)	aprovada emenda aglutinativa nº 1 (25.05.94)	

Pareceres	Art.	Assunto	Plenário (1º Turno)	Plenário (2º Turno)
DATA: 18.04.94				
Nº 48	131 a 135	c/ subst. - Advocacia Geral da União e Defensoria Pública		
Nº 49	60	c/ subst. - Reforma da Constituição		
DATA: 02.05.94				
Nº 50	8º	c/ subst. - Organização Sindical		
Nº 51	15	c/ subst. - Direitos Políticos		
DATA: 04.05.94				
Nº 52	76 ADCT	c/ subst. - Transferência de Atividades da União para outras esferas do Governo.		
DATA: 05.05.94				
Nº 53	66	c/ subst. - veto presidencial		
DATA: 10.05.94				
Nº 54	61, 150, 153, 155, 157, 158, 159, 181 e 195	c/ subst. - Reforma Tributária		
DATA: 16.05.94				
Nº 55	20	c/ subst. - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais.		
Nº 56	24	c/ subst. - Competência Concorrente da União, dos Estados e DF, para legislar.		
Nº 57	24	c/ subst. - Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor e a bens de direitos históricos.		
Nº 58	225	c/ subst. - Estudo de Impacto Ambiental.		
Nº 59	225	c/ subst. - Meio Ambiente (Resíduos Perigosos)		
DATA: 16.05.94				
Nº 60	225	c/ subst. - Usinas Nucleares.		
Nº 61	225	c/ subst. - Florestas, Pantanal, Zona Costeira		
Nº 62	225	c/ subst. - Meio Ambiente (Princípios de Precaução)		

Pareceres	Art.	Assunto	Plenário (1º Turno)	Plenário (2º Turno)
DATA:16.05.94				
Nº 63	225	c/ subst. - Meio Ambiente (Princípio do Usuário Pagador)		
Nº 64	225	c/ subst. - Meio Ambiente (Responsabilidade objetiva por dano)		
Nº 65	225	c/ subst. - Meio Ambiente: unidades de conservação.		
Nº 66	231, 232 e ADCT,67	s/ subst. - Índios, Terras Indígenas.		
Nº 67	20	c/ subst. - Bens da União e dos Estados.		
Nº 68	20, 21, 22, 23, 26 e 176	c/ subst. - Recursos Hídricos de Água Doce		
Nº 69	21, 23, 25, 30 e 182	c/ subst. - Política Urbana		
Nº 70	188	c/ subst. - Reservas Extrativistas		
Nº 71	ADCT - 15	c/ subst. - Fernando de Noronha		
Nº 72	68	s/ subst. - Terras Remanescentes de Quilombos.		
Nº 73	215 e 216	s/ subst. - Da Cultura		
Nº 74	37, 39 e 41	c/ subst. - Acumulação de Proventos, Regime Jurídico Único, Remuneração e Disponibilidade		
DATA:24.05.94				
Nº 75	70 a 75	c/ subst. - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Tribunal de Contas da União		
DATA: 30.05.94				
Nº 76	ADCT 8º e 9º	c/ subst. - Da Anistia a punidos por motivação política.		
Nº 77	5º, XLVII, "a"	s/ subst. - Pena de morte		
Nº 78	40, 194, 195, 201, 202, 203, 204, 239, 240 e 245	c/ subst. - Seguridade Social.		
Nº 79	ADCT 54	c/ subst. - Pensão dos Seringueiros		
Nº 80	45	c/ subst. - Número de Representantes		
Nº 81	173	c/ subst.- Abuso do poder econômico		

PARECER Nº 01 (ART. 1º A 4º)
(PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS/DIREITO INTERNACIONAL)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da votação: .

1º Turno: em 02.02.94.

- Destaque nº 16 - Dep. Fábio Feldmann (Art. 3º, Inc. II, CF).- Parecer contrário do Relator - retirado pelo autor.

- Destaque nº 17 - Dep. Fábio Feldmann - PRE 6950-1 (Art. 3º, Inc. IV, CF) Parecer contrário - Rejeitado.

Sim - 250

Não - 53

Abstenção - 07

Total - 310

- Destaque nº 15 - Dep. Wilson Müller - PRE 14107-4 (Art. 3º, Inc. IV, CF) Parecer contrário - Rejeitado.

Votação Simbólica

- Destaque nº 03 - Dep. Tarcísio Delgado - PRE 12411-1 (Art. 4º, Inc. II, CF) - Parecer contrário do Relator - Rejeitado.

Votação simbólica

- Votação Nominal da PRE 1079-1 do Deputado Adroaldo Streck (Art. 4º, §§ 1º, 2º e 3º, da CF) - Parecer favorável do Relator.

Sim - 168

Não - 144

Abstenção - 07

Total - 319

- Destaque nº 01 do Dep. Luciano Pizzatto - PRE 5800-6 (Art. 4º e seu parágrafo único da CF passa para

ADCT) - Parecer contrário do Relator - Rejeitado.

Votação Simbólica

- **Destaque nº 11 do Dep. Wilson Müller - PRE 14100-9 (Acrescenta § 2º ao Art. 4º da CF) - Parecer contrário do Relator - Rejeitado.**

Votação Simbólica

- **Destaque nº 12 do Dep. Neiva Moreira - PRE 14101-2 (Acrescenta parágrafo ao Art. 4º da CF) - Parecer contrário do Relator- Rejeitado**

Votação Simbólica

- **Destaque nº 13 do PDT - PRE 16857-8 (Acrescenta parágrafo ao Art. 4º da CF) - Parecer contrário do Relator - Rejeitado**

Votação Simbólica

- **Destaque nº 14 do Dep. Wilson Müller - PRE 15156-0 (Acrescenta parágrafo ao Art. 4º da CF) - Parecer contrário do Relator - Rejeitado**

Votação Simbólica

- **Destaque nº 23 do Dep. José Maria Eymael - PRE 8890-6 (Supressão parcial do parágrafo único do Art. 4º da CF) - Parecer contrário do Relator Rejeitado**

Votação Simbólica

Mantido o texto da Constituição Federal

(TÍTULO I - ART. 1º A 4º)
(PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS)

EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60, da Constituição Federal, combinado com o art. 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal.

Art. 1º O art. 4º da Constituição Federal fica acrescido de dois parágrafos, passando o atual parágrafo único a se constituir no parágrafo 3º, com a seguinte redação:

“Art. 4º

§ 1º As normas gerais ou comuns de Direito Internacional Público são parte integrante do ordenamento jurídico brasileiro.

§ 2º As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte vigoram na ordem interna, desde que expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos.

§ 3º

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS,
APRESENTADAS AOS ARTS. 1º A 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
(PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS)

SENADO FEDERAL

I - RELATÓRIO:

Aos artigos 1º a 4º, da Constituição Federal, que tratam dos Princípios Fundamentais, foram apresentadas 69 (sessenta e nove) propostas revisionais - PRE.

Antes, porém, de iniciar à análise meritória das propostas revisionais, entendemos oportunas algumas considerações preliminares.

Em pronunciamento nesta Casa legislativa, afirmamos nossa convicção de que não estamos elaborando uma nova Constituição. Estamos revisando a já existente. Esta, portanto, a premissa que norteará nossa apreciação das PRE e das respectivas Emendas.

Por último, observamos que o Anexo a este Parecer faz parte integrante do mesmo.

Art. 1º: Caput:

Ao *caput* do art. 1º foram apresentadas 3 (três) PRE. Em breve síntese, a primeira delas (000554-5) propõe a alteração da expressão "Estado Democrático de Direito" por "Estado de Direito Democrático"; a segunda (002025-1) tem por escopo, nas palavras de seu i. autor, tornar o texto referente à organização político administrativa "mais didático"; e, finalmente, a terceira (015388-1) propõe a exclusão dos Municípios do sistema federativo.

Art. 1º: Incisos:

Aos incisos do art. 1º, que traduzem os fundamentos em que se baseia a República Federativa do Brasil, foram apresentadas 6 (seis) PRE. Todas as PRE, com exclusão de uma (016035-8), visam a introduzir nos atuais incisos I a V novos fundamentos como:

- 1) a moralidade (PRE 017001-6);
- 2) a dignidade da família e da pessoa humana (PRE 017013-8);
- 3) a integridade territorial e a unidade nacional (PRE 006665-7);
- 4) o respeito ao meio ambiente (PRE 006962-2);
- 5) o direito nacional à não-beligerância (PRE 017192-6);

A exceção citada no parágrafo anterior tenciona explicitar os atuais fundamentos (016035-8).

Art. 1º: Parágrafo Único:

Ao parágrafo único do art. 1º foram apresentadas 14 (quatorze) PRE. Dessas, 13 (treze) possuem idêntica redação. Segundo os seus autores, a redação proposta, “mais genérica”, englobaria todos os Poderes da República, inclusive o Judiciário, que não possui representantes eleitos pelo povo.

A seu turno, a PRE (012965-5), de autoria do i. Senador Pedro Teixeira, sugere que esse dispositivo faça referência expressa aos partidos políticos.

Art. 2º:

O art. 2º recebeu 5 (cinco) PRE. Entre essas pode-se destacar a que inclui, entre os Poderes da União, o “Poder Moderador” (001500-4); e a que altera in totum a redação atual, de autoria do i. Deputado Delfim Neto, que propõe a exclusão da expressão, no seu entendimento equivocada, “independentes”, pelos conceitos de autonomia e interdependência, bem como prevê, expressamente, que “nenhum órgão ou entidade do Estado está desvinculado de um dos Poderes de soberania do Estado” (016465-3).

Outras duas PRE visam a incluir parágrafo único ao texto do art. 2º, que dispõem, em breve síntese, sobre o controle externo dos três Poderes.

Art. 3º:

Ao art. 3º foram apresentadas 13 (treze) PRE. Entre as PRE, 7 (sete) visam a modificar a redação do inciso IV. Destas sete, três incluem, expressamente, referência ao preconceito de orientação sexual, enquanto as quatro remanescentes, adicionam a expressão “segurança”.

Duas PRE visam a incluir no texto do atual inciso II, a expressão “sob bases de sustentabilidade” e “de forma sustentável, de modo a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações”. Ambas PRE têm a autoria do Deputado Fábio Feldmann e, segundo afirma o seu próprio autor, foram elaboradas em colaboração com entidades atuantes na defesa da ecologia.

Três PRE acrescentam novos incisos ao artigo, pretendendo garantir:

- 1) a segurança alimentar (PRE 009913-2);
- 2) a prevalência dos direitos humanos (PRE 008522-5);
- 3) a unidade nacional e a defesa da integridade do território nacional (PRE 002749-2).

Convém ainda ressaltar a proposta de nº 002026-4, que modifica totalmente a redação do atual dispositivo. Em breve resumo, o seu autor propõe, por exemplo, que se substitua a expressão “objetivos fundamentais” por “objetivos permanentes”.

Art. 4º:

Entre os artigos constantes do Título I, o art. 4º foi o que recebeu o maior número de PRE: 28 (vinte e oito) no total.

Com o objetivo de facilitar a compreensão das propostas apresentadas, dividimo-las em 4 (quatro) grupos:

1º Grupo: Formado pelas proposições que visam a solucionar os problemas que advirão pela adesão do Brasil à uma comunidade econômica de Estados, principalmente no que se refere à vigência dos atos de direito comunitário, este grupo pode ser dividido em 3 (três) subgrupos.

Um primeira corrente (PRE Nº 015515-0 / 016504-8 / 004218-1) defende que os atos de direito comunitário somente deverão vigorar no Brasil, após a deliberação do Congresso Nacional.

O segundo subgrupo de PRE (008373-1 / 005800-6 / 006578-7) propõe a formação, pelo Congresso Nacional, de uma "Comissão Especial Mista", destinada a examinar previamente e a acompanhar a implementação de todos os atos relativos à integração.

A terceira corrente advoga que os atos originários dos órgãos competentes das organizações internacionais de que o Brasil seja parte vigorem imediatamente na ordem jurídica interna, desde que este expressamente previsto nos tratados constitutivos das referidas organizações (001079-1).

Há ainda quem entenda, não mais no âmbito específico dos atos comunitários, mas em qualquer caso, que as normas internacionais validamente celebradas pelo Brasil passem a integrar diretamente a ordem jurídica nacional (PRE Nº 013674-6 / 014476-9).

2º Grupo: Este grupo é composto pelas PRE que tencionam modificar o teor do parágrafo único. Todas, de um modo geral, ampliam o universo da integração do Brasil com outros povos, atualmente circunscrito aos Estados latino-americanos.

3º Grupo: Formado pelas PRE (014100-9 / 016857-8) que desautorizam o Brasil a reconhecer territórios ou governos de Estados ocupados por forças militares externas.

4º Grupo: O presente grupo compõe-se das PRE que visam a acrescentar novas disposições aos incisos do atual art. 4º. Assim, propõe-se a inclusão do repúdio ao golpismo, à sabotagem, ao tráfico internacional de entorpecentes e às práticas "que visem a dominação de mercados" (008480-0).

Há, ainda, algumas PRE que não apresentam características comuns. Este o caso, por exemplo, da PRE 009191-1, que atribui aos tratados e demais compromissos internacionais hierarquia superior às leis.

Outra proposta (015156-0), igualmente não enquadrável nas classificações anteriormente propostas, proíbe o Brasil de manter relações diplomáticas com Estados cujos sistemas bancários se utilizem de códigos numerados e secretos.

Por derradeiro, há quem entenda que o art. 4º deva ser suprimido por considerá-lo desnecessário e demagógico (013597-1).

PARECER:

O Título consagrado aos Princípios Fundamentais representa a base para a compreensão da Constituição Federal. Os valores, fundamentos e princípios deste Título servem de inspiração para todos os demais dispositivos da Lei Maior.

Apesar das diferentes denominações, as constituições brasileiras anteriores e boa parte das estrangeiras apresentam, antes de tratarem de quaisquer outros temas, dispositivos semelhantes aos contidos nos “Princípios Fundamentais” do atual texto constitucional.

Na Constituição da República Portuguesa, por exemplo, os 11 (onze) primeiros artigos estão agrupados sob a rubrica “Princípios fundamentais”. A seu turno, a Constituição espanhola, de 1978, sob a denominação “Título Preliminar”, dedica os seus 9 (nove) artigos iniciais à consagração de valores como a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político.

Nos “Princípios Fundamentais” encontram-se elencados os fundamentos políticos e jurídicos do Estado brasileiro; tomemos como exemplo o artigo 1º. Através deste dispositivo conhecemos a denominação oficial de nossa Pátria: República Federativa do Brasil. Dessa denominação, concluímos que nosso País adotou o sistema republicano de governo, a forma federativa de Estado, bem como que a federação é formada pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal. No mesmo art. 1º, nota-se a grande importância conferida, pelo legislador constituinte, aos valores democráticos, ao se declarar textualmente que o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Incluídos nos “Princípios Fundamentais” estão também os fundamentos, os objetivos fundamentais do Estado brasileiro e os princípios que regerão suas relações internacionais.

Por último, lembramos que os “Princípios Fundamentais” além de consagrarem, de modo inequívoco, os valores democráticos, reconhecem que todo poder emana do povo: poder originário, de onde nascem todos os demais.

Art. 1º: *Caput*:

No nosso entendimento o dispositivo, tal como se encontra redigido atualmente, não deverá merecer reparos. Senão, vejamos: a própria denominação oficial de nosso País, conforme anteriormente destacamos, já traz em si,

os conceitos de forma republicana de governo e a forma federativa do Estado. Por outro lado, estão consagrados no *caput* a primazia da Democracia e do Direito.

Art. 1º: Incisos:

Também não merecem alterações os atuais incisos ao art. 1º. Esses dispositivos receberam dos ilustres Parlamentares seis PRE. Todas, com exceção de uma (016035-8), visam a introduzir, nos atuais incisos, novos fundamentos como a moralidade (017001-6), a dignidade da família e da pessoa humana (017013-8), a integridade territorial e a unidade nacional (006665-7), entre outras.

Julgamos louvável a intenção dos autores das PRE mencionadas. No entanto, nunca devemos nos esquecer que uma Constituição, e a atual Constituição Federal somente justifica a regra, possui fundamentos explícitos e implícitos.

Apesar de não estarem expressamente referidos nos incisos do art. 1º, os fundamentos aventados pelos i. autores já se encontram contidos na Lei Maior. Assim, por exemplo, os fundamentos da integridade territorial e a unidade nacional já se acham embutidos no conceito de soberania.

Art. 1º: Parágrafo Único:

O parágrafo único do art. 1º, a seu turno, recebeu 14 (quatorze) PRE. Dessas, treze possuem idêntica redação. Segundo os seus defensores, a redação proposta, sendo mais genérica, englobaria o Poder Judiciário, que, como é de notório conhecimento, não possui representantes eleitos pelo povo.

Apesar da boa intenção dos i. signatários das PRE, entendemos que o atual texto deva permanecer inalterado. Com efeito, ao estatuir que “todo poder emana do povo”, é de se observar que a Constituição não está tratando dos Poderes, isto é, da função ou do órgão Executivo, Legislativo e Judiciário. O parágrafo único, ao mencionar a expressão “poder”, está se referindo ao chamado “poder originário”, cuja titularidade é conferida ao povo.

Em síntese, portanto, este dispositivo constitucional deve ser entendido nos seguintes termos: todo poder - poder originário - emana do povo, que o exerce, como regra, através de seus representantes eleitos, e, excepcionalmente, nos casos previstos na própria Constituição, diretamente.

Art. 2º:

Ao art. 2º foram apresentadas 5 (cinco) PRE. Entre estas, podemos destacar duas. A primeira delas (PRE 12746-9), acrescenta parágrafos ao artigo, criando um “Conselho de Controle Externo dos Poderes”. Não obstante a justa preocupação do seu autor, julgamos que a referida PRE não deverá constar no Título “Dos Princípios Fundamentais”.

A segunda PRE a que nos referimos (PRE 16465-3) altera **in totum** a redação atual do dispositivo. O seu i. Autor inova ao afirmar que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, são autônomos, interdependentes e harmônicos, bem como que nenhum órgão ou entidade do Estado está desvinculado de um dos Poderes de soberania do Estado.

A expressões “independentes e harmônicos”, para definir o **status** e as relações entre os Poderes, apesar de algumas críticas de natureza doutrinária, encontram-se consagradas na história do constitucionalismo brasileiro, remontando ao art. 15, da primeira Constituição republicana. Por outro lado, o conceito de independência é mais amplo que o de autonomia, bem como a interdependência está implícita na postura harmoniosa. Ademais, ao proibir a existência de órgãos ou entidades desvinculados de um dos Poderes, sem definir o grau de vinculação entre eles, não resolveria o problema apontado pelo i. Autor da proposta analisada, de garantir a unidade de comando jurídico-administrativa.

Art. 3º:

Treze PRE foram apresentadas ao art. 3º. Dentre elas, 7 (sete) visam a alterar a redação do inciso IV. Destas sete, 3 (três) incluem referência ao preconceito de orientação sexual; as 4 (quatro) remanescentes adicionam a expressão “segurança” ao texto.

Quanto às PRE que fazem referência ao preconceito de orientação sexual, entendemos que a proibição a esta espécie de preconceito encontra-se contida no texto do atual inciso IV do art. 3º. A menção a algumas formas de preconceito deve ser entendida de modo meramente exemplificativo, já que a Constituição, no mesmo dispositivo, proíbe qualquer espécie de discriminação.

No que se refere às outras 4 (quatro) PRE ao inciso IV do art. 3º, que propõem a inclusão do termo “segurança”, somos de opinião que, embora não expressa, a garantia da segurança pode ser inferida do texto constitucional. Não há, portanto, motivos que justifiquem a sua inclusão no texto da Lei Maior.

Art. 4º:

No relatório às PRE apresentadas ao art. 4º, dividimo-las em quatro grupos. Neste Parecer, manteremos essa metodologia.

Grupo 1: Dividimos este Grupo em 3 (três) subgrupos.

O primeiro subgrupo é formado pelas PRE que preconizam a apreciação prévia pelo Congresso Nacional, dos atos de direito comunitário. Esta tese, se por um lado possui o mérito de dar mais legitimidade às deliberações comunitárias, por outro tem o inconveniente de tornar um pouco mais lento o processo de adoção de novas medidas.

O segundo subgrupo propõe a formação de uma “Comissão Espe-

cial Mista”, pelo Congresso Nacional, destinada a examinar previamente a implementação de todos os atos relativos à integração.

Atualmente, é pacífico o entendimento de que a atuação do Congresso Nacional, no processo de conclusão dos compromissos internacionais, representa valioso instrumento de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Entendemos, contudo, que nem todos os atos internacionais praticados pelo Poder Executivo devem passar pelo crivo do Legislativo. Tomemos como exemplo o reconhecimento de Governo estrangeiro; neste caso, não haverá necessidade de o Executivo consultar o Congresso Nacional, porquanto a Constituição Federal somente atribui ao Órgão Legislativo competência para decidir sobre os tratados e demais compromissos internacionais que acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I, da C.F.). Logo, somos pela rejeição das PRE contidas neste subgrupo.

Classificamos, finalmente, no terceiro subgrupo, a PRE nº 001079-1, de autoria do i. Deputado Adroaldo Streck, que tenciona conceder vigência imediata aos atos oriundos dos órgãos competentes das organizações internacionais de que o Brasil faça parte, desde que expressamente estabelecido nos respectivos instrumentos constitutivos.

Entendemos boa e oportuna esta PRE. Redigida em termos gerais, a presente Proposta Revisional facilita o procedimento de entrada em vigor das normas oriundas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que o Brasil faça parte no direito brasileiro, desde que expressamente estabelecido nos respectivos instrumentos constitutivos.

Por outro lado, não se estará diminuindo o poder, atualmente conferido ao Congresso Nacional (art. 49, I, da C.F.), haja vista que para a aprovação dos referidos instrumentos constitutivos ainda se fará necessária a chancela congressual.

Na PRE, ora apreciada, (001079-1) consta também dispositivo, estatuinto que as normas de direito internacional serão parte integrante do direito brasileiro. Concordamos com a inclusão de dispositivo semelhante na Constituição Federal, desde que se explicita que as referidas normas de direito internacional serão as do tipo geral ou comum.

Não somos partidários da corrente que defende a total prevalência e a imediata aplicação, no âmbito interno, de todas as normas de direito internacional público. Entendemos que a maioria das normas deste ramo do direito retiram a sua eficácia do princípio *pacta sunt servanda*. Em outras palavras, como consequência do princípio da igualdade formal entre os Estados soberanos, o Direito Internacional Público, em seu atual estágio de desenvolvimento, ainda se caracteriza pela voluntariedade; um Estado não pode, em tese, e na grande maioria dos casos, ser compelido a cumprir uma obrigação com a qual não tenha assentido.

Convém esclarecer, contudo, que ao reconhecer expressamente a integração das normas gerais ou comuns de direito internacional no direito pátrio, o Estado brasileiro não estará abrindo mão de sua soberania, pois, quem em última instância decidirá o que se entende por normas comuns ou gerais, será o próprio Estado.

Conforme anteriormente relatamos, há quem defenda a tese de que todas as normas validamente celebradas pelo Brasil passem a integrar diretamente a ordem jurídica nacional (013674-6/014476-9). Essas duas PRE, no nosso entendimento, possuem o gravíssimo inconveniente de excluir, do processo de apreciação dos tratados e demais compromissos internacionais, o Congresso Nacional.

2º Grupo: Este grupo é composto pelas PRE que objetivam ampliar o universo da integração do Brasil com outros povos. Segundo nossa convicção, o atual parágrafo único do art. 4º não deverá ser modificado. Além de se constituir em norma programática da Constituição Federal, o dispositivo consagra os históricos laços de afinidade com os povos latinos. O aparente hermetismo do texto, contudo, não significa que, num futuro próximo ou distante, o Estado brasileiro seja impedido de se empenhar na constituição de uma comunidade que extravase os limites da América Latina.

3º Grupo: Formado pelas PRE que desautorizam o Brasil a reconhecer territórios ou Governos de Estados ocupados por forças militares externas. Nossa crítica quanto a estas PRE se fundamenta na impossibilidade de que a lei regule todas as relações humanas. Se esta premissa é verdadeira no âmbito do Direito Civil, também o é no Direito Internacional. Com efeito, de um modo geral, repugna à consciência internacional a submissão de qualquer povo a forças militares externas. Há, no entanto, pelo menos uma hipótese na prática internacional em que a ocupação militar de um território por forças estrangeiras é considerada lícita: quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas assim o delibera. Somos, portanto, pela rejeição das PRE classificadas neste Grupo.

4º Grupo: Compõe-se das PRE que visam a acrescentar novos incisos ao art. 4º. Todas as propostas, apesar das compreensíveis preocupações de seus autores, não deverão merecer acolhida. Nossa convicção neste sentido se fundamenta no fato de que a Constituição já contempla, implicitamente, os conceitos e fundamentos propostos.

Quanto à PRE (009191-1), que atribui aos tratados e demais compromissos internacionais hierarquia superior às leis, entendemos, após refletida análise, rejeitá-la. Não se encontra suficientemente pacificada na doutrina a concepção monista, com primazia do direito internacional. Pelo contrário, a matéria é objeto de acalorados debates. Também no direito comparado, as constituições evitam tomar posição sobre este tema. A seu turno, a jurisprudência brasileira tem-se mostrado favorável à tese dualista, ou seja, à existência de

duas ordens jurídicas, internacional e interna, independentes entre si. Seria, assim, temerária e prematura a inclusão, no texto constitucional, de dispositivo semelhante.

Por último, julgamos inconveniente a proibição de o Brasil manter relações diplomáticas com Estados cujos sistemas bancários se utilizem de códigos secretos e numerados.

CONCLUSÃO:

Em face de todo o exposto, somos pela manutenção da redação dos art. 1º, 2º e 3º, da Constituição Federal.

Quanto ao art. 4º, sugerimos que o seu *caput* e os respectivos incisos mantenham a redação atual. Julgamos, contudo, com base na PRE nº 001079-1, conveniente e oportuna a inclusão de dois novos parágrafos ao referido artigo, passando o atual parágrafo único a se constituir em parágrafo terceiro. Rejeitadas, portanto, todas as demais propostas revisionais - PRE - apresentadas ao presente Título da Constituição Federal.

Somos, assim, pela manutenção da redação dos atuais art. 1º, 2º, 3º e 4º, da Constituição Federal, nos termos do Substitutivo proposto.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 02 (ART. 12)

(NACIONALIDADE)

HISTÓRICO:

Data da Publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da Votação:

1º Turno: em 22.02.94

- Aprovado o Substitutivo do Relator

Sim - 346

Não - 03

Abstenção - 04

Total - 353

- Aprovada a Emenda Aglutinativa nº 1

Sim - 339

Não - 03

Abstenção - 07

Total - 349

2º Turno: 08.03.94

- Aprovada o texto do 1º Turno

Sim - 377

Não - 1

Abstenção - 5

Total - 383

Emenda Constitucional de Revisão nº 03, promulgada em 07 de junho de 1994

Publicado no Diário Oficial em 09 de junho de 1994

EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

O CONGRESSO NACIONAL, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. A alínea “c” do inciso I, a alínea “b” do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do Art. 12 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 12.

I -

a).....

b).....

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem pela nacionalidade brasileira no prazo de quatro anos;

II -

a)

b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

§ 2º

§ 3º

§ 4º

I -

II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao bra-

sileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis.

Art. 2º. Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Resultante das Pro-
postas Revisionais nºs
PRE 003280-7, do Depu-
tado MAURILIO FER-
REIRA LIMA e PRE
008901-4, do Deputado
JOSÉ MARIA EYMAEL.

Dê-se a alínea “c”, do inciso I, do art. 12, da Constituição Federal,
a seguinte redação:

“C- Os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasilei-
ra, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em
qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira”.

Sala das sessões,

Dep. Maurílio Ferreira Lima

Líder do PSDB

Dep. José Maria Eymael

Líder do PPR

(PARECER Nº 2 - APROVADO EM 2º TURNO)

PARECER Nº 2-A, DE 1994.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 03-A, DE 1994.

Tendo em vista a aprovação, em primeiro turno, do Substitutivo do Relator às Propostas Revisionais referentes ao art. 12 da Constituição Federal, bem como da Emenda Aglutinativa relativa à alínea "c", do inciso I, do mesmo dispositivo constitucional, esta Relatoria, em cumprimento ao disposto no art. 13 e seu § 1º da Resolução nº 01, de 1993-RCF, apresenta, em anexo, o texto para o segundo turno de apreciação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

A Mesa do CONGRESSO NACIONAL, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. A alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do Art. 12 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 12.

I -

a).....

b).....

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira.

II -

a)

b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

.....

I -

II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis.

Art. 2º. Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM - Relator

(EMENDA DE REVISÃO)
PARECER Nº 2-B, DE 1994-RCF.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 03-A/94.

(PER 03-A/94)

I - RELATÓRIO:

A Proposta de Emenda Constitucional de Revisão nº 03-A/94 foi apresentada emenda de redação, de autoria do ilustre Deputado CUNHA BUENO. O emendamento proposto tem por objeto corrigir a redação impressa no avulso, na alínea “c” do inciso I do art. 12.

II - PARECER:

Efetivamente, é procedente a iniciativa do nobre parlamentar, visto que na redação constante do avulso olvidou-se o pronome “que”, na composição da expressão “...desde que venham a residir...”, existente na alínea “c” do inciso I do art. 12.

Contudo, tal incorreção foi oportunamente identificada por esta Relatoria, a qual determinou a republicação do avulso de modo a sanar o defeito, o que tempestivamente se verificou; havendo conseqüentemente sido distribuído novo avulso contendo a versão correta.

Sendo assim, carece de objeto a emenda apresentada, visto haver sido oportunamente sanada a imperfeição a que essa se referia.

III - CONCLUSÃO:

Pelo Exposto, concluímos pela prejudicialidade da Emenda nº 0001-8, oferecida à Proposta de Emenda Constitucional de Revisão nº 03-A.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

I - RELATÓRIO :

O tema da nacionalidade é disciplinado pelo art. 12 do texto constitucional. O dispositivo contém os modos de aquisição da nacionalidade brasileira, sendo estabelecidos os requisitos para o reconhecimento da nacionalidade brasileira, originária e derivada, aos indivíduos, e definidas as condições de brasileiro nato e naturalizado. São também expressos: a definição da isonomia legal entre brasileiros natos e naturalizados; o elenco dos cargos a serem preenchidos privativamente por brasileiro nato e as hipóteses de perda da nacionalidade brasileira.

I) Art. 12, inciso I:

Do inciso I do *caput* constam os requisitos para o reconhecimento da condição de brasileiro nato.

Com relação a esta disposição foram apresentadas 5 (cinco) propostas revisionais, todas referentes à alínea "c", destas:

- 2 (duas) propõem o estabelecimento do prazo de 4 anos, contado do alcance da maioridade, para a realização da opção pela nacionalidade brasileira;

- 1 (uma) dispensa da realização da opção os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, que não hajam sido registrados em repartição brasileira competente;

- 1 (uma) deixa de impor, como requisito para a realização da opção, que o indivíduo venha a residir no Brasil antes do alcance da maioridade;

- 1 (uma) estabelece forma inédita de atribuição da nacionalidade brasileira, segundo o critério do "jus sanguinis", limitada porém à terceira geração.

II) Art. 12, inciso II:

No inciso II são estabelecidas as formas para a aquisição da nacionalidade brasileira por estrangeiros, sendo distinguidos os requisitos a serem atendidos pelos estrangeiros em geral e aqueles originários de países de língua portuguesa.

Quanto à alínea "a", foram apresentadas 5 (cinco) propostas revisionais, destas:

- 5 (cinco), ou seja, 100% delas, propondo a eliminação do trata-

mento mais favorecido atribuído aos estrangeiros originários de países de língua portuguesa, para a aquisição da nacionalidade brasileira, mediante naturalização.

Quanto à alínea "b", foram apresentadas 9 (nove) propostas revisionais, destas:

- 1 (uma) propõe a extinção de quaisquer requisitos, em nível constitucional, para a naturalização de estrangeiros de qualquer nacionalidade;

- 2 (duas) reduzem, de 30 (trinta) para 15 (quinze) anos, o prazo de residência no País, como requisito para a naturalização dos estrangeiros de qualquer nacionalidade;

- 6 (seis) reduzem, de 30 (trinta) para 10 (dez) anos, o prazo de residência no País, como requisito para a naturalização dos estrangeiros de qualquer nacionalidade.

III) Art. 12, § 1º:

Através do § 1º, é atribuído aos cidadãos portugueses um privilégio adicional, qual seja, o de obterem o reconhecimento dos direitos inerentes ao brasileiro nato, desde que residam permanentemente no País e que se verifique tratamento recíproco por parte de Portugal, ressalvados sempre os casos previstos na Constituição Federal.

Com relação ao § 1º foram apresentadas 12 (doze) propostas revisionais, destas:

- 10 (dez) propõem a supressão do dispositivo, eliminando a possibilidade de que os cidadãos portugueses venham a possuir os direitos inerentes ao brasileiro nato;

- 1 (uma) propõe a manutenção do privilégio e dispensa, inclusive, a necessidade de verificação de reciprocidade, da parte de Portugal;

- 1 (uma) propõe seja estendido, aos estrangeiros originários dos países de língua portuguesa, o privilégio assegurado pelo dispositivo aos portugueses residentes no Brasil.

IV) Art. 12, § 2º:

O § 2º contém a definição da isonomia legal entre brasileiro nato e naturalizado. Com relação a este dispositivo foram apresentadas 3 (três) propostas revisionais, todas elas propugnando a isonomia absoluta entre brasileiros natos e naturalizados, sendo que:

- 2 (duas) propõem a isonomia absoluta entre brasileiros natos e naturalizados;

- 1 (uma) suprime a disposição do texto constitucional, como re-

sultado da equiparação de todos os cidadãos de nacionalidade brasileira mediante a extinção da diferenciação entre brasileiro nato e naturalizado.

V) Art. 12, § 3º:

No § 3º são definidos os cargos cujo preenchimento é privativo de brasileiro nato, quais sejam: de Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros da carreira diplomática e oficiais das Forças Armadas.

Ao § 3º foram apresentadas 17 (dezesete) propostas revisionais, dentre elas:

- 1 (uma) inclui entre os cargos privativos de brasileiro nato os de Governador e Vice-Governador de Estado;

- 1 (uma) inclui entre os cargos privativos de brasileiro nato os da "carreira de inteligência";

- 1 (uma) considera privativos de brasileiro nato a titularidade e a substituição eventual para os cargos previstos no dispositivo;

- 1 (uma) torna os cargos elencados no dispositivo privativos não apenas de brasileiro nato, mas também de brasileiro naturalizado há mais de 20 (vinte) anos;

- 1 (uma) mantém como privativos de brasileiro nato somente os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República;

- 1 (uma) considera privativos de brasileiro nato o preenchimento de qualquer posto nas Forças Armadas.

- 7 (sete) suprimem o cargo de Vice-Presidente da República do elenco do § 3º, como consequência da eliminação da figura do texto constitucional;

- 2 (duas) propostas retiram os cargos de Presidente do Senado Federal e de Presidente da Câmara dos Deputados do rol do § 3º;

- 2 (duas) eliminam a distinção entre brasileiro nato e naturalizado, tornando-se assim impossível a manutenção da condição de brasileiro nato, como requisito para o preenchimento dos cargos ali previstos.

VI) Art. 12, § 4º, incisos I e II:

Finalmente, no § 4º são definidas as hipóteses que haverão de acarretar a declaração de perda da nacionalidade brasileira, isto é, a do inciso I: cancelamento da naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional; e a do inciso II: a aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária.

Quanto ao inciso I foram apresentadas 7 (sete) propostas revisionais, as quais tencionam dispensar a prática de atividade nociva ao interesse nacional, como requisito para a declaração da perda da nacionalidade brasileira. Algumas delas introduzem, porém, a necessidade do trânsito em julgado da sentença declaratória;

Quanto ao inciso II foram apresentadas 18 (dezoito) propostas revisionais, dentre as quais:

- 6 (seis) propõem que a aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária deixe de acarretar a perda da nacionalidade brasileira nos casos em que a outra nacionalidade seja reconhecida anteriormente pela legislação estrangeira;

- 1 (uma) propõe que a aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária deixe de acarretar a perda da nacionalidade brasileira nos casos em que haja reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;

- 8 (oito) propõem que a aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária deixe de acarretar a perda da nacionalidade brasileira, mediante a eliminação do inciso II;

- 1 (uma) proíbe seja declarada a perda da nacionalidade brasileira em virtude de aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária.

- 1 (uma) propõe que a aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária acarrete a perda da nacionalidade brasileira, permitindo, porém, que o indivíduo requeira a conservação da nacionalidade brasileira, desde que possa comprovar cinco anos de domicílio e de residência no país da outra nacionalidade;

- 1 (uma) além das propostas apresentadas, tendo por objeto alterar as hipóteses constantes dos incisos I e II, foi apresentada uma emenda criando um terceiro caso, cuja ocorrência resultaria na perda da nacionalidade brasileira, ou seja, a aceitação de emprego ou o recebimento de comenda ou comissão de Estado estrangeiro, sem a permissão do Governo Brasileiro.

II - PARECER

Art. 12, inciso I, alínea "c".

O inciso I do art. 12 estabelece os modos de aquisição de nacionalidade brasileira originária. Quanto às alíneas "a" e "b" não foram apresentadas emendas revisionais. Ressaltamos que as mesmas tratam, respectivamente: da aquisição da nacionalidade brasileira pelos nascidos no território nacional, em observância ao critério do "jus soli" em sua forma pura, e; da aquisição da nacionalidade brasileira pelos nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federa-

tiva do Brasil, como aplicação do princípio do “jus sanguinis” combinado com a condição de um dos genitores encontrarem-se a serviço do Brasil.

Já no que tange à alínea “c”, dentre as 5 (cinco) propostas apresentadas, apenas duas delas, idênticas, logram sanar as dificuldades resultantes da aplicação desse dispositivo constitucional.

Desde a Constituição Imperial até a Constituição de 1988, o Brasil tem adotado tanto o critério do “jus soli” como o do “jus sanguini” para a concessão da nacionalidade brasileira. O “jus soli” tem sido a regra geral, temperada em alguns casos pelo critério do “jus sanguini”. A Constituição de 1824 reconhecia como brasileiros os nascidos no Brasil e, os filhos de pai brasileiro, e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, que viessem a estabelecer domicílio no Império. A Constituição de 1891 repetiu os princípios consignados na Constituição Imperial.

Foi porém, a Constituição de 1934 que, além de abolir o pressuposto do domicílio, introduziu a necessidade de opção pela nacionalidade brasileira aos filhos de pai brasileiro ou de mãe brasileira nascidos em país estrangeiro. Nos termos do texto constitucional de então, seriam brasileiros os nascidos no exterior se, ao atingirem a maioridade, optassem pela nacionalidade brasileira. A Constituição de 1937 manteve praticamente a redação de 1934. Contudo, ambas as Cartas não mencionavam prazo para a realização da opção. Este foi estabelecido pelo Decreto-lei nº 389/38 que determinou ser facultativa a realização da opção até um ano depois de atingida a capacidade civil.

O reconhecimento da nacionalidade brasileira não decorria da opção em si. A opção simplesmente tornava definitiva a nacionalidade já existente. Por outro lado, era a falta de opção no prazo estabelecido pela legislação ordinária que fazia com que não mais fossem considerados nacionais do Brasil. A omissão do interessado desconstituía o vínculo de nacionalidade. Se reputava assim, à ausência de opção como condição resolutiva da nacionalidade brasileira. Os filhos de pai brasileiro ou de mãe brasileira eram considerados brasileiros natos até um ano após atingida a maioridade. Após esta data, se não houvessem feito a opção, operava-se a resolução de sua condição jurídica de brasileiro nato e passavam a ser estrangeiros.

Na Constituição de 1946 reintroduziu-se a necessidade do estabelecimento de residência no País (embora a Constituição Imperial falasse em domicílio) e estabeleceu-se prazo de quatro anos para a realização da opção como requisitos para o reconhecimento da condição de brasileiro nato. A Constituição de 1967, bem como a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, repetiram a redação de 1946.

Nos termos do art. 12 da Constituição Federal de 1988, a opção pela nacionalidade poderá ser feita a qualquer tempo, após o alcance da maioridade. Retirou-se portanto o prazo de quatro anos.

A seguir, analisaremos as consequências dessa mudança.

Nos regimes constitucionais de 1946, 1967 e 1969, os filhos de pai ou de mãe brasileira que viessem a residir no Brasil antes da maioridade eram brasileiros natos até quatro anos após esta data. Reconhecia-se a qualidade de brasileiro nato sob condição resolutive, já que o decurso do prazo, sem que se efetivasse a opção, importava na demissão do "status" de brasileiro nato, e voltava o indivíduo a ser estrangeiro. A opção não gerava a nacionalidade, pois esta já existia antes daquela, porém o indivíduo tinha de fazer a opção, se quisesse conservá-la.

Segundo o regime da Constituição de 1988 não é mais imposto o prazo de quatro anos. A opção pode agora ser feita a qualquer tempo. Tal como nos regimes anteriores, até a maioridade, são brasileiros esses indivíduos. Entretanto, como a norma não estabelece mais prazo, podendo a opção ser efetuada a qualquer tempo, alcançada a maioridade essas pessoas passam a ser brasileiras sob condição suspensiva, isto é, depois de alcançada a maioridade, até que optem pela nacionalidade brasileira, sua condição de brasileiro nato ficará suspensa. Nesse período o Brasil os reconhece como nacionais, mas a manifestação volitiva do Estado torna-se inoperante até a realização do acontecimento previsto, a opção. É lícito considerá-los nacionais no espaço de tempo entre a maioridade e a opção, mas não podem invocar tal atributo porque pendente da verificação da condição.

Embora existam posicionamentos doutrinários que neguem a nacionalidade brasileira ao menor, pela simples fixação de residência no País, somos da opinião de que é justamente o momento da fixação da residência no Brasil que constitui o fato gerador da nacionalidade brasileira, a qual fica porém sujeita a uma condição confirmativa, a opção. Contudo, como não há mais prazo para a realização da mesma, a condição de brasileiro nato fica suspensa até a implementação da condição. Enquanto isso não acontece, e visto que a Constituição reclama uma manifestação positiva de vontade, essas pessoas são brasileiras "pendente conditione" e não podem se socorrer da nacionalidade brasileira.

Da análise comparativa que acabamos de proceder, entre os regimes que já vigoraram no Brasil e o regime constitucional de 1988, nossa convicção é no sentido de que a atual redação é menos precisa que as dos textos anteriores. Permitir que a opção pela nacionalidade seja feita a qualquer tempo gera incerteza, pelas razões expostas, quanto à possibilidade de poder se socorrer dela ou não o indivíduo, antes da efetivação da opção.

Sendo assim, acolhemos, nos termos do substitutivo, as propostas que reintroduzem o prazo de quatro anos, a partir do alcance da maioridade, para que os nascidos no exterior, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, e que hajam vindo residir no Brasil antes da maioridade, optem pela nacionalidade

brasileira.

São, outrossim, rejeitadas: a proposta que visa a abolir a condição de fixação de residência no País antes da maioridade como requisito para a realização da opção pela nacionalidade brasileira, e; a proposta que visa a instituir a atribuição da nacionalidade brasileira segundo o critério do "jus sanguinis", com limitação até a terceira geração.

Art. 12, inciso II, alínea "a":

O inciso II do artigo 12 contempla os modos de aquisição da nacionalidade brasileira derivada, ou seja, mediante naturalização. Na alínea "a" do inciso II encontra-se assentada a regra geral para a aquisição da nacionalidade brasileira pela naturalização. O dispositivo, seguindo a tradição do direito constitucional pátrio, remete à lei ordinária a definição da forma e requisitos necessários à naturalização dos estrangeiros, não fazendo qualquer distinção quanto aos estrangeiros que possam ou não exercer a faculdade que institui, o que autoriza concluir que são todos.

O mesmo dispositivo institui tratamento mais favorável aos estrangeiros originários de países de língua portuguesa. Para estes indivíduos naturalizarem-se brasileiros, o texto constitucional considera bastante a residência no Brasil por um ano ininterrupto e a prova de idoneidade moral. Com relação a esta prerrogativa, e somente a ela, foram apresentadas uma série de emendas, todas elas no sentido de retirar a facilidade conferida aos estrangeiros originários de países de língua portuguesa.

Contudo, a supressão do texto constitucional de tal disposição não se compatibiliza, em absoluto, com o espírito de amizade e cooperação que tem pautado a política externa brasileira relativamente aos povos de língua portuguesa. Retirar dos estrangeiros de língua portuguesa a prerrogativa em questão constitui ato de autêntico retrocesso na política de aproximação e de desenvolvimento da cooperação internacional com os países lusófonos.

Suprimir tal prerrogativa significa dificultar e retardar o avanço da comunidade lusófona, no caminho da formação da "Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", a qual, por iniciativa do Brasil, se encontra em pleno processo de instituição, como ente dotado de personalidade jurídica no âmbito do direito internacional público, e que há de funcionar como centro privilegiado de cooperação entre as nações integrantes. A proposta brasileira de formação de uma "Comunidade dos Países de Língua Portuguesa" encontra-se, inclusive, em sintonia com as modernas tendências que se observam no campo das relações internacionais contemporâneas.

Os países dos cinco continentes têm buscado, como nunca antes na história, a aproximação recíproca e a associação em torno de interesses comuns. Nesse contexto, a política externa brasileira compreendeu e reconhece

hoje a importância da identidade cultural e histórica que compartilhamos com as nações de língua portuguesa como firme sustentáculo para o desenvolvimento da amizade e da cooperação.

As razões que resultam na postura daqueles que pretendem suprimir a disposição do texto constitucional parecem fundadas em episódicos incidentes ocorridos recentemente em Portugal, dos quais foram protagonistas nacionais brasileiros e agentes de fronteira portugueses, bem como no lamentável problema dos dentistas brasileiros, ante às dificuldades impostas pelas autoridades portuguesas ao reconhecimento de diplomas e ao exercício profissional.

Não cremos que tais acontecimentos possam ou devam abalar o andamento normal das relações luso-brasileiras, histórica e naturalmente boas e sedimentadas, e que devem ser consideradas sob seu mais amplo horizonte temporal. Ainda assim, cumpre destacar que esses fatos em nada atingem o relacionamento do Brasil com os demais países lusófonos.

De outra parte, não pode o Brasil, como forma de retaliação, resolver dar aos estrangeiros de língua portuguesa residentes no país tratamento paritário àquele que foi concedido eventualmente por Portugal a cidadãos brasileiros. É antijurídica a atitude que visa a atingir a condição legal dos estrangeiros lusófonos no Brasil, como forma de retaliação contra as ações de um determinado governo, que tem a transitoriedade como elemento essencial. Por isso, a forma pela qual devem ser tratados em nosso país os filhos de nações que consideramos irmãos é questão que tem de ser resolvida única e exclusivamente pelo Brasil, com base em elementos dados não só por nossos interesses internacionais, mas por razões de ordem interna, sempre tendo em vista a origem, a capacidade de assimilação cultural, a desejabilidade e facilidade do convívio e o potencial de contribuição desses estrangeiros ao desenvolvimento nacional. Assim, é o Brasil que define, soberana e autonomamente, a condição jurídica dos estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes no país, abrangidos obviamente os lusófonos, consoante a tradição do direito pátrio e em respeito às normas de direito internacional.

Nesse contexto, queremos pois assentar nossa firme convicção de que o exercício dessa atribuição, inerente à soberania, deve se dar no sentido da manutenção dos direitos especiais de naturalização, garantidos aos estrangeiros de língua portuguesa pela alínea "a" do inciso II do art. 12 da Constituição Federal, razão pela qual rejeitamos as propostas revisionais que tenham por escopo a supressão desse dispositivo.

Art. 12, inciso II, alínea "b":

A alínea "b" do inciso II confere aos estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes no País há mais de trinta anos ininterruptos e sem condenação penal, a faculdade de requerer a nacionalidade brasileira. Cuida o dispositivo de conceder uma facilidade maior de naturalização aos estrangeiros que

há longo tempo fixaram residência no País e, como presunção de boa conduta, não sofreram condenação penal. Com relação a estes indivíduos, a Constituição Federal garante a dispensa dos requisitos estabelecidos pela legislação ordinária para a aquisição da nacionalidade brasileira, conforme delegação expressa contida na alínea "a" do mesmo inciso II.

Tal espécie de naturalização é reconhecida pela doutrina como naturalização extraordinária, em oposição à naturalização ordinária, na forma da lei, prevista na alínea "a". Consideramo-la justa, pois dela pode se beneficiar apenas o estrangeiro que já passou entre nós tempo suficiente para comprovar sua boa conduta e dignidade, inclusive pela prova de não haver sofrido condenação penal. Contudo parece-nos exagerado o período de trinta anos, para o gozo do benefício.

Dentre as propostas apresentadas pareceram-nos mais razoáveis aquelas que reduzem de trinta para quinze anos o tempo de residência ininterrupta no País. Trinta anos é o lapso de uma geração, é tempo demais. Cremos que passados quinze anos, o estrangeiro que tenha convivido por tanto tempo entre nós já teve oportunidade para dar mostras suficientes de seu ânimo de permanência, de sua conduta, da desejabilidade de seu convívio junto aos brasileiros, bem como de sua contribuição para o País. Por essa razão acolhemos, na forma do substitutivo, as propostas que visam à redução, do prazo estabelecido no dispositivo, de trinta para quinze anos.

Art. 12, § 1º:

As propostas revisionais concernentes ao § 1º do art. 12 têm o mesmo fundamento e são fruto da mesma postura de reação anti-lusitana que informou a apresentação de propostas supressivas da alínea "a" do inciso II do mesmo artigo. Relativamente a esta, nossa convicção não pode ser outra senão a de rejeitar tais propostas, pelas mesmas razões assentadas "retro", quando da apreciação relativa à alínea "a" do inciso II, e pelas demais, que aduzimos a seguir.

Foram apresentadas 11 (onze) propostas revisionais ao § 1º, todas elas visando à completa supressão do dispositivo, à exceção de (1) uma, cujo objetivo é não apenas manter a isonomia entre brasileiros e portugueses residentes no Brasil, tal como é definida e delimitada pelo dispositivo mas, ampliá-la, mediante a dispensa da reciprocidade como condicionante.

O § 1º do art. 12 confere aos portugueses residentes no Brasil os direitos inerentes aos brasileiros natos, desde que haja reciprocidade em favor dos brasileiros e ressalvados os casos previstos na própria Constituição. Não se trata de novidade no direito constitucional brasileiro, embora a norma haja sido introduzida pela primeira vez no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a qual continha disposição (art. 199) de mesma natureza, salvo no que se refere à exigência de residência no Brasil.

O texto constitucional de 1988, tal com o de 1969, não estabeleceu uma igualdade absoluta entre brasileiros e portugueses residentes. Ao invés disso, o legislador constituinte preferiu vincular a completa eficácia da norma constitucional à verificação da ocorrência de um conceito, o de reciprocidade. Trata-se pois, de norma constitucional contida, já que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos à matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público nos termos de conceitos gerais por ele enunciados. Na verdade, o constituinte brasileiro determinou que se observasse a Lei de Talião, à medida em que procurou assegurar-se que concederia aos portugueses residentes no País direitos e deveres paritários àqueles conferidos pelo ordenamento jurídico de Portugal aos brasileiros.

A aferição da reciprocidade depende assim do conhecimento do direito lusitano, o qual, devido aos caracteres peculiares às ordens jurídicas nacionais, quais sejam, de originariedade, autonomia e exclusividade, somente poderá valer no Brasil, uma vez que seja produto de ato internacional entre os dois países. Atualmente, encontra-se em vigor a “Convenção Sobre Igualdade de Direitos entre Brasileiros e Portugueses”, firmada em 7 de setembro de 1971 (e que entrou em vigor no Brasil em 22 de abril de 1972 - Decreto nº 70.391/72), dois anos após à promulgação do texto constitucional de 1969. Em tal ato internacional estão arrolados os direitos e deveres reconhecidos aos portugueses, pelo Estado brasileiro, e aos brasileiros, pelo Estado português, sendo este o instrumento internacional que confere a dimensão da reciprocidade estatuída no texto constitucional.

Suprimir o § 1º do texto constitucional equivaleria a por fim a uma importante conquista nas fraternas relações luso-brasileiras. Traria ainda, como consequência, a imediata denúncia da “Convenção Sobre Igualdade de Direitos entre Brasileiros e Portugueses”, por uma ou ambas as partes, sendo atingidos todos os brasileiros residentes em Portugal e portugueses residentes no Brasil. Parece que são evidentemente indesejáveis e funestos, para ambos os Estados e, principalmente, para seus nacionais, os efeitos da extinção de tal igualdade de direitos, razão pela qual rejeitamos as emendas tendentes a suprimir o dispositivo em questão.

Quanto à proposta que pretende garantir a igualdade de direitos aos portugueses residentes no Brasil, independentemente da reciprocidade em favor de brasileiros residentes em Portugal, parece carecer esta igualmente de sentido, escapando mesmo à nossa compreensão as razões que justificariam terem os portugueses residentes no Brasil igualdade de direitos em relação aos brasileiros, sem que haja garantia de tratamento paritário aos brasileiros residentes em Portugal. A falta das garantias decorrentes da exigência de reciprocidade, poderiam surgir diferenças quanto ao disciplinamento legal vigente em um e em outro país, as quais acabariam por resultar em desigualdades flagran-

tes e indesejáveis entre brasileiros e portugueses de modo geral, o que nos leva a concluir igualmente pela rejeição a tal emenda.

Relativamente à proposta que visa equiparar os estrangeiros originários de países de língua portuguesa aos portugueses residentes no país, não nos parece seja oportuno no momento instituir tal isonomia. Com relação a esta questão, embora a vejamos com simpatia, acreditamos seja mais prudente que os procedimentos nesse sentido sejam precedidos por negociações internacionais com as nações interessadas, a fim de definir os termos da reciprocidade a ser instituída. Por enquanto não nos parece conveniente a equiparação, razão pela qual rejeitamos a proposta em questão.

Finalmente, quanto ao § 1º, identificamos uma imprecisão que não se verificava no texto constitucional de 1969. Ocorre que o legislador de 1988 consignou no § 1º serem atribuídos aos portugueses com residência permanente

no País, se houver reciprocidade em favor dos brasileiros, os direitos inerentes “ao brasileiro nato, salvo nos casos previstos nesta constituição”. Parece que os constituintes pretendiam referir-se aos direitos inerentes ao “brasileiro”, simplesmente, e não aos direitos inerentes ao “brasileiro nato”, tal como resultou a redação final, senão, não haveria razão de se fazer a ressalva referente aos casos previstos na Constituição. Não nos parece que a intenção tenha sido de permitir que os portugueses com residência permanente no país pudessem gozar da prerrogativa contida no § 3º. Se assim fosse, igualmente estaríamos apresentando emenda supressiva da expressão “nato”, por sermos contrários a tal orientação. De qualquer modo, ainda que, segundo o texto final, se tenha produzido o efeito de tornar inacessíveis aos portugueses residentes no País os cargos privativos de brasileiro nato, faz-se necessária a emenda sanatória, suprimindo-se a expressão “nato”, no intuito de se evitarem dúvidas quanto à interpretação do dispositivo.

Art. 12, § 2º:

A norma do § 2º é a que estabelece a isonomia legal entre brasileiros natos e naturalizados. As três propostas revisionais apresentadas são no sentido de instituição da isonomia legal absoluta, isto é, extinguindo-se a distinção entre brasileiros natos e naturalizados. Desse modo, não mais prevaleceria a reserva constitucional para o preenchimento dos cargos que o próprio texto constitucional define no § 3º do art. 12.

O § 2º deve ser interpretado em combinação com o § 3º. O legislador constituinte consignou a igualdade entre brasileiro nato e naturalizado no § 2º, ressaltando os casos previstos na Constituição, ou seja no § 3º.

Parece-nos que os dispositivos não merecem reparos. Primeiramente, a Constituição Federal veda à legislação ordinária o estabelecimento de distinção entre o brasileiro nato e o naturalizado, no que não poderia ter seguido

melhor orientação. Contudo, o legislador constituinte julgou conveniente, no que concordamos, manter a distinção entre as espécies apenas para os casos de exercício das funções político-administrativas e judiciárias mais elevadas do Estado, ou de funções públicas em que, como as primeiras, é essencial a garantia da fidelidade incondicional ao interesse nacional. Dada esta convicção, entendemos conveniente a manutenção da dicotomia apontada, e rejeitamos por isso as propostas apresentadas relativas ao § 2º.

Art. 12, § 3º:

O § 3º contém a definição dos cargos cujo preenchimento é privativo de brasileiro nato. Conforme já referido "supra", são aí arrolados os cargos com relação aos quais o Estado precisa cercar-se de garantias, tantas quanto possível, no sentido de que o respectivo exercício seja sempre concorde ao interesse nacional. Trata-se em verdade de ficção, a qual presume a menor possibilidade de abandono da lealdade ao País por parte de seus filhos natos. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 traziam, como no texto em vigor, disposições nesse sentido.

Foram apresentadas inúmeras propostas revisionais ao § 3º, algumas introduzindo, outras suprimindo cargos do elenco do dispositivo.

Consideremos primeiramente aquela que inclui os Governadores e Vice-Governadores de Estado no rol dos cargos a serem preenchidos privativamente por brasileiro nato. A par da elevada relevância das funções de Governadores e Vice-Governadores de Estado, não nos parece que a natureza desse cargo contenha os elementos, presentes na natureza dos outros cargos previstos no § 3º, e que justificam a necessidade do preenchimento por brasileiro nato. Tais elementos referem-se à essência do exercício de tais funções públicas, a qual envolve sempre a representação externa do Estado ou a defesa de seus interesses no plano nacional e internacional.

Segundo princípios fundamentais do pacto federativo, apenas a União, o Estado brasileiro, detém personalidade no plano do direito internacional, sendo nesse plano representado pelo Chefe do Estado - o Presidente da República ou seus substitutos eventuais. É justamente no plano do relacionamento do Brasil com outros Estados que se faz mais necessária a garantia de permanente defesa dos interesses nacionais. Prova disso é que o elenco do § 3º inclui os cargos da carreira diplomática e os de oficiais das Forças Armadas.

Visto que não reentra na esfera competencial dos Governadores e Vice-Governadores os negócios exteriores do País, não vemos razão, sob este prisma, para que estes sejam incluídos no § 3º.

Por outro lado, condicionar o preenchimento dos cargos de Governador e Vice-Governador à condição de brasileiro nato, por meio de dispositivo da Constituição Federal, implicaria ainda em um problema suplementar, qual

seja o da incompatibilidade com as Constituições Estaduais, o que viria a ocasionar uma interferência na autonomia dos estados e a quebra do princípio federativo. Rejeitamos por isso a proposta nesse sentido.

Outra proposta prevê sejam privativos de brasileiro nato a titularidade e a substituição eventual. Não nos parece procedente a alteração. A garantia da titularidade por brasileiro nato em caso de substituição eventual já está contida no dispositivo em vigor no que se refere aos incisos I a III. Não há que se falar em substituição eventual nos casos dos incisos IV a VI, pois a condição de brasileiro nato será sempre requisito do acesso à titularidade dos mesmos. Rejeitamos por isso, a proposta em questão.

Quanto à proposta que visa tornar privativa de brasileiro nato a condição de integrante das Forças Armadas, nos parece ser exagerada e desnecessária a restrição. Analogamente ao que a Constituição Federal prevê no âmbito do poder civil, impondo a restrição da condição de brasileiro nato para o exercício unicamente dos cargos aos quais são relacionadas as mais elevadas e importantes atribuições do aparelho estatal, cremos que orientação semelhante deve se dar com relação às Forças Armadas. Aliás, a Constituição Federal contém garantia suplementar no que tange a esta questão, intimamente ligada à defesa nacional por parte das Forças Armadas. Esta encontra-se justamente estabelecida no inciso VI do § 3º, o qual considera privativos de brasileiro nato o acesso a todos os cargos de oficial das Forças Armadas.

Rejeitamos ainda, por considerarmos insubsistentes, as propostas que tencionam incluir entre os cargos privativos de brasileiro nato os da “carreira de inteligência”, sobretudo por não se ter notícia no ordenamento jurídico nacional ou qualquer experiência quanto à natureza dessas funções, o que torna impossível definir se há necessidade que seu preenchimento se dê por brasileiro nato.

Pelos mesmos argumentos apresentados acima, referentes ao interesse em garantir fidelidade irrestrita ao País, rejeitamos também a proposta que visa a suprimir do rol do § 3º os incisos II a VI e a proposta que pretende garantir o acesso a tais cargos aos brasileiros naturalizados há mais de vinte anos.

Com relação às propostas que visam suprimir o cargo de Vice-Presidente do elenco do § 3º, em função da eliminação da figura da Vice-Presidência do texto constitucional, manifestamos nossa contrariedade a tal posicionamento, razão pela qual rejeitamos as emendas nesse sentido.

Quanto às propostas que retiram os cargos de Presidente do Senado Federal e de Presidente da Câmara dos Deputados do rol do § 3º, ressaltamos que tais não merecem subsistir, pois todas elas se inserem em propostas mais abrangentes de instituição do unicameralismo no Brasil. Sendo assim, coerentemente à nossa orientação favorável ao bicameralismo, rejeitamos todas as pro-

postas nesse sentido.

Finalmente, duas propostas propõem a supressão do § 3º, como consequência das propostas de isonomia legal absoluta entre brasileiro nato e naturalizado. Rejeitamos ambas, em face dos argumentos apresentados "retro", quando da consideração às propostas relativas ao § 2º.

Art. 12, § 4º:

O § 4º do art. 12, trata das hipóteses de declaração da perda da nacionalidade brasileira.

Relativamente ao inciso I foram apresentadas sete propostas. Todas elas tencionam dispensar a prática de atividade nociva ao interesse nacional como requisito para a declaração da perda da nacionalidade brasileira.

Trata-se aqui também de norma constitucional de eficácia contida, em que o legislador constituinte deixa à legislação ordinária o estabelecimento do alcance da norma, ou seja, a conceituação de atividade nociva ao interesse nacional.

Ocorre porém que, relativamente à questão, encontra-se em vigor a Lei nº 818/49, recepcionada pelo texto constitucional em vigor, a qual transmite ao juiz a definição de atividade nociva ao interesse nacional, nos termos dos artigos 22 a 35 daquele diploma legal.

Embora a expressão possa apresentar-se como vaga, cremos ser seu uso adequado no texto constitucional. Incluir na Constituição Federal as hipóteses de atividade nociva ao interesse nacional não nos parece conveniente. Remeter à legislação ordinária tampouco nos parece pudesse solucionar a questão satisfatoriamente. Acreditamos seja mais conveniente manter o regime atualmente em vigor, garantindo assim ao julgador um amplo espectro de hipóteses, que poderão ser consideradas como atividade nociva ao interesse nacional e reputando ao seu bom senso a caracterização da mesma, com fulcro no direito positivo.

Quanto às propostas que introduzem a necessidade do trânsito em julgado da sentença judicial, somos pela rejeição das propostas que visam à menção do trânsito em julgado da sentença, por entendermos despropositada essa modificação. Isto se afirma porque é da própria natureza das sentenças atingirem seus fins no mundo jurídico quando irrecuráveis.

Quanto ao inciso II, ou seja, no caso de perda da nacionalidade brasileira em virtude de aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária foram apresentadas dezoito emendas.

Antes de referirmo-nos a essas, cumpre tecer, preliminarmente, algumas considerações.

O direito pátrio reconhece a perda da nacionalidade “*ex lege*” desde a Constituição de 1824, além da perda em virtude de ato de vontade. Na Constituição de 1934, acresceu-se a expressão “voluntária” ao termo naturalização, de maneira a evitar dúvidas quanto ao modo de aquisição da nova nacionalidade, expressão esta que foi mantida nos textos constitucionais seguintes, inclusive no atual. Assim, a primeira questão que se põe é a de definir a extensão da expressão “naturalização voluntária”.

Sob o ponto de vista doutrinário, observam-se posicionamentos divergentes a respeito. De um lado estão aqueles que, como Pontes de Miranda, Ilmar Penna Marinho e Mirtô Fraga, entendem deva ser interpretada em sua acepção mais ampla, ou seja, haverá de ser declarada a perda da nacionalidade brasileira toda a vez que o cidadão brasileiro adquirir outra nacionalidade, qualquer que seja a forma constante da “*lex fori*” para tal aquisição. Segundo este entendimento, o que interessa é a existência do ato de expressão de vontade, o desejo manifestado pelo indivíduo de estabelecer o vínculo político-jurídico com a outra nação, incluindo portanto os casos em que a pessoa faz uma declaração de opção pela nacionalidade estrangeira junto às autoridades do outro país.

De outra parte está o entendimento, compartilhado por Haroldo Valladão e Oscar Tenório, que considera mais acertada a interpretação restritiva do significado da expressão, no sentido de que esta se refere exclusivamente à aquisição posterior e não à originária da nacionalidade, ainda que através de opção. Segundo esta corrente doutrinária, o texto constitucional se refere à naturalização realizada através de processo próprio, específico para aquisição “*a posteriori*” do vínculo patrial, diferenciado portanto dos modos de aquisição originária decorrentes do reconhecimento em lei dos princípios do “*jus soli*” e do “*jus sanguinis*”. Segundo esse entendimento, não há de perder a nacionalidade brasileira o indivíduo que dispõe e exerce a faculdade de optar pela nacionalidade estrangeira, nos termos da “*lex fori*”.

Para além do problema da voluntariedade e sua caracterização, dependente sempre, enquanto prova, da cooperação de Estado estrangeiro, no sentido da sua disposição a informar os eventuais reconhecimentos de nacionalidades, originárias ou derivadas, por esse procedidos, em favor de indivíduos nacionais do Brasil, resta sempre o problema dos indivíduos nascidos em território brasileiro e que, por serem filhos de estrangeiros, naturais de Estado que adote o critério do “*jus sanguinis*” para a atribuição da respectiva nacionalidade, são considerados nacionais tanto pelo Brasil como pelo Estado estrangeiro em decorrência do mesmo fato gerador: o nascimento. Nesses casos não se cogita a voluntariedade, já que a atribuição da condição de nacional se dá independentemente de manifestação de vontade, mas por força de normas pertencentes a ordenamentos jurídicos distintos e como tais, originários, exclusivos e autônomos.

Diante das divergências apontadas quanto à definição do que seja

naturalização voluntária e às inúmeras propostas tendentes à alteração do inciso II, entendemos mais conveniente incluir no substitutivo que ora apresentamos nova redação à disposição em questão.

Segundo essa nova redação, será declarada, como regra geral, a perda da nacionalidade brasileira daqueles que adquirirem outra nacionalidade. Na regra geral ficam assim enquadrados os brasileiros que venham a adquirir voluntariamente outra nacionalidade, de natureza derivada (naturalização), renunciando à nacionalidade brasileira, expressa ou tacitamente.

Introduzimos porém duas ressalvas, constantes das alíneas “a” e “b”.

A primeira veda a declaração da perda da nacionalidade brasileira nos casos em que o reconhecimento da nacionalidade estrangeira se dê em caráter originário, em face dos argumentos apresentados “supra” e tendo em vista que a inexistência da mesma, tal como ocorre atualmente, pode permitir interpretação que resulte na cassação da nacionalidade de brasileiro nato ao qual a lei estrangeira reconhece a nacionalidade segundo o critério do “jus sanguinis”.

A segunda ressalva tem por finalidade vedar a perda da nacionalidade do brasileiro que, residente em Estado estrangeiro, se veja constrangido a naturalizar-se, adquirindo a nacionalidade deste Estado, por imposição da norma estrangeira e como condição de sua permanência em tal país ou como condição para o exercício de direitos civis.

Esta disposição tem por escopo proteger da perda da nacionalidade o sem número de brasileiros que, ao longo das últimas décadas têm optado pela imigração para outros países, em fuga da aparentemente interminável crise econômica em que vivemos e em busca de melhores condições de vida. Ocorre porém que estes brasileiros, normalmente menos favorecidos e que vão tentar a sorte no exterior, raramente pretendem desvincular-se da pátria-mãe e quase que invariavelmente acabam retornando ao Brasil, quiçá com algumas economias. Encontram-se porém, em difícil situação quando, tendo sido constrangidos pela legislação estrangeira a naturalizarem-se no país em que residem, pretendem retornar ao Brasil, e descobrem que perderam a nacionalidade brasileira.

Não pode a pátria fechar as portas a estes filhos que, muitas vezes em situações-limite, migraram em busca de oportunidades que não se apresentavam aqui. Por outro lado, é interesse do Brasil manter o vínculo político-jurídico da nacionalidade com estes brasileiros, senão por outra razão, ao menos para facilitar-lhes o retorno futuramente, tendo em vista a conquista de melhora nas condições de vida deles ou do Brasil.

Isto posto acolhemos todas as propostas apresentadas em relação ao § 4º do inciso II, nos termos do substitutivo que ora apresentamos, à exceção

daquela que pretendia reinstituir como causal da perda da nacionalidade brasileira a aceitação de emprego ou o recebimento de comenda ou comissão de Estado estrangeiro, sem a permissão do Governo brasileiro, a qual rejeitamos por não considerarmos que tal atitude mereça ser associada a tão grave consequência.

Antes de apresentarmos as conclusões registramos que integra este parecer anexo contendo o resumo, o voto e o parecer sobre cada uma das propostas e respectivas emendas apreciadas.

III - CONCLUSÃO:

Ante o exposto, a relatoria acolhe, na forma do substitutivo, as propostas revisionais a seguir:

a) que alteram a alínea "c" do inciso I do artigo 12, introduzindo prazo de quatro anos, após o alcance da maioria, para a realização da opção pela nacionalidade brasileira pelos nascidos no exterior, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, que venham residir no Brasil antes da maioria, quais sejam: PRE 001049-8; PRE 008150-0

b) que alteram a alínea "b" do inciso II do art. 12, reduzindo, de trinta para quinze anos ininterruptos, o prazo de residência no país para o gozo do benefício da naturalização extraordinária prevista nesse dispositivo, quais sejam: PRE 008901-4 e PRE 014973-5.

c) que alteram o inciso II do § 4º, referentes à declaração da perda da nacionalidade brasileira, quais sejam: PRE 001015-0; PRE 003744-1; PRE 005517-0; PRE 007553-6; PRE 007576-6; PRE 008607-0; PRE 009200-9; PRE 013714-4; PRE 014700-1; PRE 016050-9; PRE 017226-4; PRE 005724-4; PRE 007754-1; PRE 009187-5; PRE 009217-9; PRE 015764-0; PRE 012055-1.

São rejeitadas todas as demais propostas revisionais referentes ao tema.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER N° 03 (ART. 14, CAPUT, §§1° A 4°)

(VOTO FACULTATIVO)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

1° Turno: em: 15.03.94

- Rejeitado o Substitutivo do Relator:

Sim - 193

Não - 236

Abstenção - 07

Total - 436

Mantido o texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescido ao *caput* do art. 14 da Constituição Federal, após a expressão “pelo voto”, o vocábulo “facultativo”, passando a vigorar com o seguinte redação:

“ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto facultativo, direto e secreto, ..., mediante:

Art. 2º É revogada a expressão “o voto”, constante do §1º do art. 14 da Constituição, passando aquele dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14

§1º O alistamento eleitoral é:

.....”

Art. 3º Esta emenda entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 1995.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

I - RELATÓRIO

(Art. 14, *caput*)

As questões remetidas ao *caput* do art. 14 são objeto de cinco propostas, cujo conteúdo pode ser assim resumido:

a) caracterização, como leis eleitorais, das leis reguladoras do plebiscito, referendo e iniciativa popular - uma;

b) instituição do referendo abrogativo de lei e estabelecimento de hipóteses em que seja obrigatória a realização de referendo - duas;

c) disciplina da iniciativa popular no processo legislativo estadual - uma ;

d) restrição da iniciativa popular para legislação ao âmbito dos pequenos Municípios - uma.

(Art. 14, § 1º)

Com relação ao voto e ao alistamento, foram apresentadas 102 Propostas Revisionais, cujas principais variações residem na obrigatoriedade, ou não, do alistamento ou do voto, ou de ambos, referindo-se, algumas, à idade a partir da qual seriam aqueles atos obrigatórios ou facultativos.

(Art. 14, § 2º)

O § 2º do art. 14 proíbe o alistamento eleitoral de estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, o dos conscritos.

Algumas propostas revisionais entendem a vedação constitucional ao alistamento de estrangeiros como incompatível com a vocação do País para acolher amigavelmente e crescer sob o influxo da presença estrangeira.

Sobre a questão do alistamento dos conscritos durante o período de serviço militar obrigatório, foram apresentadas inúmeras propostas, que podem ser assim agrupadas em razão do conteúdo:

a) dispensam os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório, do exercício dos deveres eleitorais, caso já alistados como eleitores;

b) permitem o alistamento eleitoral dos conscritos durante o serviço militar.

(Art. 14, § 3º)

A Constituição, em seu art. 14, § 3º, considera como condições de elegibilidade, na forma da lei, a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima em função do cargo pretendido.

As propostas revisionais apresentadas, em número de trinta e seis, dirigem-se a essas condições, em geral especificando melhor o conteúdo dos requisitos para a candidatura a cargos eletivos. Uma preocupação, louvável, guia os parlamentares que assim se manifestaram: utilizar experiências anteriores para aperfeiçoar os procedimentos eleitorais, evitando as disfunções que essas experiências tenham trazido à luz.

(Art. 14, § 4º)

Cinco Propostas Revisionais intentam tornar elegíveis os analfabetos.

É o Relatório.

II- PARECER

Com relação ao *caput* do art. 14, os dois primeiros grupos de sugestões estarão, a nosso ver, mais adequadamente tratados em legislação infraconstitucional, como, aliás, é da técnica utilizada no nosso Estatuto Supremo, que remete à lei a disciplina do exercício da soberania popular.

A disciplina do referendo no âmbito estadual deve ser deixada para a Constituição de cada Estado. A restrição do direito à iniciativa popular a Municípios com menos de cem mil habitantes, inviabilizando o instituto no âmbito federal e estadual, quer-nos parecer que interfere com o *caput* do art. 14, que o inclui entre os mecanismos mediante os quais é exercida a soberania popular.

Sobre o voto facultativo: Consideramos o sufrágio como um direito do cidadão, concepção esta ligada à teoria da soberania popular. Constituindo um direito, não pode o voto ser obrigatório, vez que não se pode obrigar o cidadão a exercer um direito. Nessa ordem de considerações, de natureza mais filosófica do que prática, a maioria das nações ocidentais consagra em seus ordenamentos jurídicos o voto facultativo.

De 56 nações pesquisadas, apenas dez consideram a obrigatoriedade do voto, sendo que, na Áustria o voto somente é obrigatório em três "Länder" (províncias) e na Suíça em um pequeno número de cantões. Na Espanha, o voto obrigatório é restrito às eleições dos representantes da família e das coletividades locais. Na Argentina, onde até há pouco tempo o voto era obrigatório, tornou-se facultativo.

Com relação ao alistamento, não persistem as mesmas razões para torná-lo facultativo. Com efeito. O alistamento é condição de cidadania (somente o eleitor é cidadão). Entendemos, assim, que deve permanecer obrigatório.

rio, deixando o cidadão apto a exercer, ou não, seu direito de voto. O exercício desse direito dependerá de sua vontade e de sua consciência cívica.

O próprio número reduzido de propostas apresentadas sobre o alistamento de estrangeiros sinaliza para o caráter ainda embrionário dessa reflexão. Por outro lado, a proibição não parece excessiva quando se pensa que aos estrangeiros ligados de forma mais visceral ao nosso País está aberta a via da aquisição da plena cidadania por meio da naturalização. Por essas razões, somos pela manutenção do preceito constitucional.

Os dois tipos de propostas relativas ao alistamento de conscritos fundamentam-se em preocupações justificáveis. As que simplesmente eliminam a proibição recordam-nos que repugna à mentalidade democrática qualquer limitação à participação eleitoral. No entanto, a atual limitação constitucional, para além de colher apoio em nossa tradição, apresenta vantagens práticas. Não esqueçamos que o alistamento eleitoral é obrigatório, levantando problemas de conflito de obrigações com relação ao serviço militar obrigatório. Por outro lado, trata-se de um mero adiamento, por curto prazo, do período da vida dos conscritos em que começam os direitos e deveres eleitorais.

O cuidado com os conscritos já alistados é também, a toda evidência, justificável. No entanto, esta preocupação pode e deve ser transferida para tratamento infraconstitucional. Nosso texto fundamental veda, apenas o alistamento durante o período de serviço militar obrigatório. A regulamentação da situação geral do conscrito, no que não fira este preceito, está aberta ao legislador.

A própria norma constitucional faz remissão à lei no que diz respeito a tornar operacionais as condições de elegibilidade nela estabelecidas. Julgamos oportuno remeter os valiosos subsídios contidos nas referidas propostas revisionais a essa instância infraconstitucional.

Evidentemente, a preocupação com o aperfeiçoamento do processo eleitoral é constante. No entanto, é justamente a formulação concisa e equilibrada do § 3º do art. 14, que permite a flexibilidade e eficácia desse contínuo aperfeiçoamento.

Entendemos que, embora se conceda ao analfabeto o direito de voto (cidadania ativa), deve permanecer a restrição à sua elegibilidade (cidadania passiva), em virtude das qualificações que devem ser exigidas dos mandatários do povo no regime representativo.

III- CONCLUSÃO

Em tais condições, somos pela manutenção do texto constitucional no que diz respeito às condições de exercício do plebiscito, referendo e iniciativa popular, alistamento de estrangeiros e conscritos, condições de elegibilidade e inelegibilidade dos analfabetos, rejeitando todas as Propostas Revisio-

nais e respectivas emendas, tendentes a alterar o *caput* e os §§ 2º, 3º e 4º do art. 14.

Relativamente ao *voto facultativo*, considerando que o povo brasileiro já alcançou um grau de amadurecimento suficiente para permitir que se entregue ao seu livre arbítrio a decisão do voto, é que concluímos no sentido da aprovação da facultatividade do voto, nos termos do Anexo que integra este Parecer e na forma do Substitutivo que oferecemos.

A indicação do voto relativo às propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 04 (ART. 14, §5º E 82)
(REELEIÇÃO)**

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da Votação

1º Turno: em: 09.03.94

- Subemenda do Relator acolhendo sugestões dos Deputados. Roberto Freire, Vivaldo Barbosa e Gerson Peres - “ O Presidente, Governadores de Estados e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido no curso do mandato poderão ser reeleitos para o primeiro período imediatamente subsequente na forma prevista em Lei Complementar.”

- Rejeitada a Subemenda

Sim - 270

Não - 205

Abstenção - 06

Total - 481

- Emenda Aglutinativa nº 01 das Lideranças do PMDB, PPR e PFL - reeleição para o período subsequente com licença de três meses antes do pleito, caso não seja reeleito a licença se converte em renúncia. - Parecer favorável do Relator.

- Rejeitada a Emenda Aglutinativa

Sim - 160

Não - 269

Abstenção - 03

Total - 432

Mantido o texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 5º do art. 14 passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 5º - O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso do mandato poderão ser reeleitos por um período imediatamente subsequente e concorrer no exercício do cargo.”

Art. 2º Fica suprimida a expressão “vedada a reeleição para o período subsequente” constante do art. 82.

Art. 3º Esta Emenda entrará em vigor em 1º de janeiro de 1995.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

(REJEITADA)
EMENDA AGLUTINATIVA AO PARECER Nº 1

(ART. 14, §5º)

Nos termos regimentais, é oferecida a seguinte emenda aglutinativa (PREs ns. 754-6, 957-8, 1082-1, 1815-1, 1459-4, 1426-3, 1114-4, 4596-6, 6549-7, 6912-0, 7798-3, 7971-0), para ser votada quando da apreciação do Parecer nº 04:

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do Art. 60 da Constituição Federal, combinado com o Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O §5º do Art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14. ...

§5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido no curso do mandato, poderão ser reeleitos uma vez para o período imediatamente subsequente, devendo licenciar-se três meses antes do pleito, cuja licença converter-se-á em renúncia, na hipótese de não lograr a reeleição.

Art. 2º Fica suprimida a expressão “vedada a reeleição para o período subsequente” constante do Art. 82 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta emenda entrará em vigor em 1º de janeiro de 1997.

Sala das Sessões,

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS
AO ART. 14, § 5º E AO ART. 82.

(RREELEIÇÃO)

I - RELATÓRIO

O § 5º do art. 14 da C.F., em sua atual redação, proíbe a reeleição para cargos executivos. De acordo com a Carta Magna, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos, e quem os houver substituído seis meses antes do pleito são inelegíveis para o período subsequente.

Foram várias as propostas revisionais que visaram modificar a proibição de reeleição para o período subsequente, no que concerne aos cargos eletivos do Poder Executivo. Quatro propostas suprimem apenas o § 5º do art. 14, tornando possível a reeleição para cargos executivos. Treze propostas deram nova redação ao mesmo parágrafo, permitindo a reeleição por um período subsequente, incluindo os substitutos dos titulares, sem exigência de renúncia prévia. Outras quinze propostas propuseram a inclusão do instituto da reeleição no processo eleitoral, mantendo, contudo, a exigência de renúncia prévia seis meses antes do término do mandato, por parte dos titulares, proibindo, entretanto, a reeleição dos substitutos que os houverem sucedido.

Quanto ao artigo 82, quarenta e três propostas revisionais propuseram a reeleição do Presidente da República, por um período subsequente, reduzindo seu mandato para quatro anos. Outras, em número de três, estabelecem sua reeleição sem reduzir, contudo, seu mandato. Uma outra reduz o mandato para quatro anos, permitindo reeleição, ressalvando que a renúncia ao mandato implica inelegibilidade para as próximas eleições. Por fim, uma proposta que incide sobre os artigos 77 e 82 introduz a reeleição com redução de mandato e uma que altera os arts. 14, 28 e 82, permite reeleição para cargos executivos, reduzindo o mandato presidencial e promovendo a coincidência geral de eleições.

II - PARECER

O tema da reeleição parece ter despertado um grande interesse na revisão constitucional. Com efeito, ao examinarmos as propostas revisionais que incidiram sobre o § 5º do art. 14, podemos afirmar que 40% delas permitem a reeleição para cargos executivos. Ora, admitindo-se a reeleição para cargos executivos, seria inconsistente manter-se a exigência de renúncia prévia, assim como manter a inelegibilidade dos substitutos. Em primeiro lugar, a exigência de renúncia prévia poderia originar uma perturbação desnecessária na continuidade administrativa. Em segundo lugar, a renúncia do substituto seria um total contra-senso, obrigando a formação de uma segunda chapa para a reeleição.

tumultuando desnecessariamente o processo de negociação intrapartidária para a escolha de candidaturas.

Em realidade, o instituto da reeleição é prática constante na maioria dos países democráticos, tais como os Estados Unidos e a França, sendo uma prova da crença na maturidade da vontade da maioria, quando esta decide pela manutenção de uma administração bem sucedida. Além disso, é fato incontestado de nossa história política que um dos fatores de instabilidade nas relações entre Executivo e Legislativo foi a impossibilidade de reeleição dos cargos executivos, uma vez que parlamentares, por interesses políticos, viam-se obrigados a retirar seu apoio às administrações executivas impedidas de continuar seu programa de governo.

O instituto da reeleição é, portanto, elemento essencial no jogo político democrático, além de ser um fator importante na constituição de corpos administrativos mais estáveis. Por último, na medida em que propicia uma maior previsibilidade das candidaturas, não deixa de contribuir para uma maior clareza de nosso processo eleitoral.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, apresentamos Substitutivo no sentido de alterar o art. 14, § 5º, para permitir a reeleição, por um período subsequente, dos titulares de cargos do Poder Executivo, permitindo-lhes concorrer no exercício do cargo. Em consequência, suprimimos a expressão “vedada a reeleição para o período subsequente”, constante do art. 82, relativo ao Presidente da República.

A indicação do voto em relação às propostas e às respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**Parecer nº 05 (Art. 14, §§6º e 7º)
(DESINCOMPATIBILIZAÇÃO E INELEGIBILIDADE)**

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da votação

1º Turno: em: 09.03.94

- Emenda Aglutinativa

- Parecer do Relator pela rejeição sobre a decisão do plenário que proibiu a reeleição e portanto não se justifica apreciar esta emenda.

Sim - 160

Não - 269

Abstenção - 03

Total - 432

Mantido o texto da Constituição Federal

PARECER Nº 05 (ART. 14, §§6º E 7º)
(DESINCOMPATIBILIZAÇÃO E INELEGIBILIDADE)

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº

A Mesa do Congresso Nacional nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 6º do Art. 14 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14.

§ 6º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos são elegíveis para outros cargos, independentemente de renúncia aos respectivos mandatos.”

Art. 2º Fica revogado o § 7º do art. 14.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator



(REJEITADA)
EMENDA AGLUTINATIVA AO PARECER Nº 05

(ART. 14, §§6º, 7º E 8º)

Nos termos regimentais, é oferecida a seguinte emenda aglutinativa (PREs ns. 958-1, 754-7, 957-8, 1082-1, 1459-4, 2529-2, 2802-4, 4371-8, 4596-6, 5068-9, 6118-8, 10866-1, 16920-4, 1847-1), para ser votada quando da apreciação do Parecer nº05:

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do Art. 60 da Constituição Federal, combinado com o Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É dada uma nova redação ao §6º do Art. 14 da Constituição Federal, é acrescido um parágrafo ao mesmo artigo, de número 7 e são reenumerados os demais parágrafos, sendo substituída, no §7º, reenumerado para §8º, a expressão “seis meses” por “três meses”:

Art. 14.

....

§ 6º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos são elegíveis para outros cargos executivos ou para o Senado Federal, devendo licenciar-se três meses antes do pleito, cuja licença converter-se-á em renúncia, na hipótese de ser eleito.

§ 7º Para concorrerem a Deputado Federal, Deputado Estadual ou Vereador, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até três meses antes do pleito.

§ 8 São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado, ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos três meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 9º ... (atual §8º)

§ 10 ... (atual §9º)

§ 11 ... (atual §10º)

§ 12 ... (atual §11º)

Art. 2º Esta emenda entra em vigo em 1º de janeiro de 1997.

Sala de Sessões,

I - RELATÓRIO

O § 6º do art. 14 exige a renúncia prévia, seis meses antes do término do mandato, de titulares de cargos do Poder Executivo que queiram candidatar-se a outros cargos. O § 7º do mesmo artigo torna inelegíveis cônjuges e parentes consanguíneos e afins de titulares de mandato executivo.

As propostas revisionais que incidem sobre os §§ 6º e 7º do art. 14 do texto constitucional, apresentam aspectos variados. Dez delas visam a reduzir o período antes do qual o detentor do mandato executivo deve renunciar, três, transformam a exigência de renúncia em exigência de licença, uma, suprime a inelegibilidade por laço de matrimônio ou parentesco, outra, suprime todos os casos de inelegibilidade resultantes da detenção de mandato eletivo, sete, estendem casos de inelegibilidade de parentes ou cônjuges de detentores de cargos públicos e onze, definem novos laços de parentesco com detentores de mandatos eletivos que impedem o concurso às eleições.

II - PARECER

A exigência de renúncia prévia, seis meses antes do término do mandato, para os titulares de mandato executivo que desejem candidatar-se a outros cargos, afigura-se-nos como desnecessária, uma vez que acolhemos o princípio de reeleição para cargos executivos. Na verdade, sua eliminação do ordenamento constitucional é uma consequência lógica da aceitação daquele princípio, pois a manutenção de tal exigência refletiria mais uma pré-concepção do legislador do que propriamente uma referência a uma situação de fato, admitida a hipótese do instituto acima referido. É fato que ela reflete uma preocupação legítima do legislador, qual seja a de coibir a manipulação da administração pública para fins eleitorais. Não obstante, tal preocupação mostrou-se ineficaz em termos da legislação preventiva. Em realidade, a exigência de renúncia prévia não impediu a malversação de recursos públicos. Os nossos noticiários ilustram fartamente obras faraônicas com fins eleitorais. Demais, a exigência de renúncia prévia parece gerar um descomprometimento precoce dos detentores de cargos executivos, candidatos a outros cargos, o que se mostra danoso para a boa condução dos negócios de Estado.

Toda inelegibilidade tem um caráter excepcional. Por ser uma limitação de direitos, o Conselho Constitucional da República Francesa, por exemplo, em decisão de novembro de 1982, afirmava que a existência de tal instituto nas ordenações legais ganhava justificativa se, e somente se, "preservava a liberdade do eleitor e a independência do eleito". O jurista José Afonso da Silva, por sua vez, expressa que as inelegibilidades têm por função proteger a normalidade e a legitimidade das eleições. Ora, admitindo tal orientação normativa, só

podemos definir inelegibilidades com respeito a situações objetivas que claramente impliquem derrogação do princípio de respeito à autonomia de escolha em eleições ou o desrespeito expresso a normas constitucionais vigentes. Caso contrário, estaríamos infringindo, de maneira arbitrária, direitos legítimos de participação política de cidadãos. Ora, uma vez admitido o princípio de reeleição sem a exigência de renúncia prévia, elidimos uma situação objetiva, que consistia na inelegibilidade por mandamento constitucional, de titulares de mandato executivo em todos os níveis, para o período subsequente. Eliminado este preceito, a condição de renúncia prévia seis meses antes do término do mandato para titulares de mandato executivo que desejem candidatar-se a cargos legislativos perde sua coerência.

A eliminação da inelegibilidade dos cônjuges e parentes consanguíneos e afins segue a mesma cadeia de raciocínio da alteração proposta ao § 6º, pois seria absurdo tornarmos reelegíveis, por um período subsequente os titulares de mandato executivo e mantermos a inelegibilidade de seus cônjuges e parentes.

Em realidade, os §§ 5º, 6º e 7º encadeiam-se logicamente, de maneira que a alteração do primeiro implica reconceituação dos demais. Isto se torna claro ao examinarmos a doutrina subjacente à enumeração das inelegibilidades contidas nos três dispositivos, qual seja de coibir o uso da máquina administrativa para fins eleitorais, seja para proveito próprio ou de familiares. Com esta preocupação legítima o Constituinte de 1988 tentou conter preventivamente tal abuso. Mas ao acolhermos o princípio da eleição, impõe-se-nos a reconceituação de tal doutrina, não mais definindo aprioristicamente inelegibilidades que propiciem tais vícios conspurcadores do processo eleitoral, mas definindo por via de lei a punição corretiva de tais abusos.

É verdade que a proibição de candidaturas de cônjuges e parentes consanguíneos e afins na jurisdição de titulares de mandato executivo refletia outra preocupação justificável do Constituinte de 88. A vida política brasileira foi marcada, sobremaneira, pelo familismo, como assinala o ilustre historiador José Honório Rodrigues, operando uma teia complexa de solidariedades entre nossas elites administrativas que terminava por ofuscar uma consideração responsável da coisa pública.

A Constituição de 88 tentou, portanto, modernizar nossos costumes políticos, proibindo tal prática. A Lei de Inelegibilidade, em seu art. 1º, § 3º, repete o mesmo preceito constitucional. Ora, tal preocupação preventiva mostrou-se, em primeiro lugar, ineficaz, uma vez que não impediu a candidatura simultânea de parentes ou cônjuges, em uma mesma eleição, para cargos diferentes. Além disso, não deixou de refletir um hábito arcaico de nossa legislação, a qual, desesperada de conter o abuso de uma liberdade, prefere aguilhoá-la em sua inteireza. Por fim, ineficaz em seu intento, tal proibição veio legitimar apenas um preconceito, que se tornaria mais flagrante se aprovásse-

mos a reeleição para cargos executivos e mantivéssemos a inelegibilidade expressa no § 7º...

Mas democracia, em sua acepção plena, é justamente o oposto de tal prática. Ela significa a aceitação da maior liberdade possível e a capacidade de contenção, por via consensual, de seus excessos.

O desenvolvimento de uma esfera pública democrática passa, no Brasil, portanto, pelo fortalecimento da idéia da igualdade de direitos no que respeita à participação política, independente de laços familiares ou ocupação prévia de cargos. O estímulo à livre competição eleitoral e o respeito pela autenticidade das opiniões de cada cidadão, assim como a assunção das conseqüências lógicas da aceitação da reeleição impõem-nos a tarefa de escoimar velhos apriorismos do nosso ordenamento constitucional.

III - CONCLUSÃO

No Substitutivo, que ora apresentamos, propomos nova redação para o § 6º do art. 14, permitindo a candidatura a cargos legislativos para detentores de mandato executivo, sem exigência de renúncia prévia, assim como suprimimos o § 7º do mesmo artigo, respeitante à inelegibilidade de cônjuges e parentes de titulares de mandato executivo, no território de jurisdição daqueles titulares.

A indicação do voto das propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Salá das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 06 (ART. 14, § 8º)
(ELEGIBILIDADE DE MILITAR)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da Votação

1º Turno:

- Aprovado o Parecer do Relator pela manutenção do texto da Constituição Federal .

Mantido o texto da Constituição Federal

PARECER AS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS
AO ARTIGO 14, PARÁGRAFO OITAVO

I - RELATÓRIO

1. TEXTO ORIGINAL DO DISPOSITIVO

“§ 8º O militar alistável é elegível,
atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.”.

2. PROPOSTAS E EMENDAS APRESENTADAS

000158-8 (Deputado Jair Bolsonaro)

Emendas: 000047-4 (Sup), 004438-1 (Sub), 009493-1 (Mod),
011722-9 (Mod)

000985-4 (Deputado Chico Amaral)

Emendas: 000047-4 (Sup), 004438-1 (Sub), 008599-2 (Sup),
011568-8 (Sup), 011725-0 (Sup)

000986-8 (Deputado Chico Amaral)

Emendas: 000047-4 (Sup), 004438-1 (Sub), 008599-2 (Sup),
011568-8 (Sup), 011725-0 (Sup)

004548-1 (Senador Guilherme Palmeira)

Emendas: 000047-4 (Sup), 004438-1 (Sub), 008599-2 (Sup),
011568-8 (Sup), 011725-0 (Sup)

002974-9 (Deputado Maurici Mariano)

Emendas: 000047-4 (Sup), 004438-1 (Sub), 008599-2 (Sup),
011568-8 (Sup), 011725-0 (Sup)

002975-2 (Deputado Maurici Mariano)

Emendas: 000047-4 (Sup), 004438-1 (Sub), 011724-6 (Mod)

005551-6 (Deputado Marcelino Romano Machado)

Emendas: 000047-4 (Sup), 004438-1 (Sub)

006780-3 (Deputado Victor Faccioni)

007301-5 (Deputado Hélio Rosas)

Emendas: 000026-1 (Mod), 000047-4 (Sup), 000756-3 (Mod), 004438-1 (Sub)

007302-9 (Deputado Hélio Rosas)

Emendas: 000027-5 (Mod), 000047-4 (Sup), 000758-1 (Mod), 004438-1 (Sub), 008599-2 (Sup), 011568-8 (Sup), 011725-0 (Sup)

007308-1 (Deputado Hélio Rosas)

014210-9 (Senador Jutahy Magalhães)

Emendas: 008599-2 (Sup), 011568-8 (Sup), 011725-0 (Sup)

Total: 12 PREs

As Propostas revisionais e as emendas fazem menção a alguns termos que merecem esclarecimento, em face do seu uso pouco difundido fora da administração militar:

- **agregação** - situação transitória, na qual o militar da ativa deixa de ocupar vaga na escala hierárquica na instituição a que pertence, afastando-se, por exemplo, para assumir cargo civil para que foi nomeado fora da respectiva Força;

- **militar estável** - oficial oriundo das escolas de formação (Escola Naval, Academia Militar das Agulhas Negras, Academia da Força Aérea etc.) e o graduado com mais de dez anos de serviço;

- **militar não estável** - oficial oriundo dos órgãos de preparação da reserva (Centros de Preparação de Oficiais da Reserva - CPOR) e o graduado com menos de dez anos de serviço

- **oficial** - militar hierarquizado nos postos de tenente até coronel (e seus correspondentes na Marinha);

- **graduado** - militar (praça) hierarquizado nas graduações de cabo, sargento e subtenente (e seus correspondentes na Marinha).

3. Principais alterações propostas, em relação ao texto constitucional vigente, com os respectivos percentuais em relação ao total de PREs.

3.1 Estende o disposto no inciso II para os militares com menos de dez anos de serviço (agregação e afastamento do serviço ativo somente em caso de eleição) - 8,3%.

3.2. Concede aos militares com mais de dez anos de serviço o direito de opção de retorno ao serviço ativo ao término do mandato, contando-se, para todos os fins, o tempo de mandato - 33,3%.

3.3. Concede o direito de candidatura a qualquer tempo de serviço, excetuadas apenas as situações em o servidor frequenta curso militar ou esteja sub-judice - 16,6%.

3.3. Afastamento do serviço ativo sessenta dias após a diplomação, observando-se o limite de idade de sessenta anos para o retorno ao posto que ocupava - 16,6%.

3.4. Concede ao militar eleito, com mais de dez anos de serviço, o que dispõe o artigo 38 da CF/88 para o servidor público em exercício de mandato eletivo - 8,3%.

3.5. Estabelece que o militar estável (oficiais oriundos das escolas de formação, a qualquer tempo, e graduados com mais de dez anos de serviço) entrará em gozo de licença não remunerada durante o processo eleitoral, passando para a inatividade no ato da diplomação, se eleito, e retornando ao serviço ativo, se não eleito - 16,6%.

3.6. Concede aos militares com menos de dez anos de serviço o afastamento temporário a partir da homologação partidária, assegurado o direito de retorno às atividades de origem se não for eleito - 25%.

II - PARECER

As propostas apresentadas divergem em seus objetivos, segundo as origens dos pleitos e respectivos interesses. Distinguem-se então duas linhas principais, que são de uma forma geral, conflitantes e excludentes:

- a que pretende incluir maiores restrições no texto constitucional no que se refere à candidatura de militares da ativa em todo o espectro dos postos e graduações; segundo esse entendimento, a discussão e o proselitismo político são perniciosos quando trazidos para o interior dos quartéis, trazendo prejuízos para a hierarquia e para a disciplina, bem como para o desempenho profissional das forças singulares e auxiliares.

- a que busca a ampliação de possibilidades de candidatura militar.

De um modo geral, ambas as linhas são prejudiciais aos direitos políticos dos servidores militares e às destinações constitucionais das forças singulares e auxiliares.

Comenta-se, a seguir as consequências das principais alterações propostas:

O retorno pretendido ao serviço ativo, por exemplo, traria significativo prejuízo para as Forças Armadas e para as Polícias Militares, em decorrência da natureza especial dessas instituições, pois fatalmente ocorreriam duas situações incompatíveis com a hierarquia e a disciplina que devem prevalecer no ambiente castrense:

- o proselitismo político dentro das fileiras, promovido pelos ex-mandatários que estariam compreensivelmente em campanha para nova eleição;

- o conflito surdo entre superiores e os subordinados que já exerceram o poder político, tendo possivelmente assumido nessa função, posições contrárias aos interesses e convicções dos primeiros.

A obrigatoriedade de que o militar não estével seja afastado do serviço ativo ao apresentar a sua pretensão de concorrer a cargo eletivo compromete o exercício dos direitos políticos do cidadão militar, que terá que deixar a atividade que dá sustento a si próprio e à sua família, para concorrer às incertezas de uma campanha eleitoral. De igual forma, a licença não remunerada imposta compulsoriamente aos militares estáveis restringe a sua liberdade de escolha quanto ao lançamento de uma proposta política que em seu entendimento poderia promover o bem comum, numa odiosa limitação de seus direitos fundamentais.

Numa abrangência maior, esta restrição distorce os objetivos mais nobres da representação parlamentar, uma vez que, suspensa a atividade que lhe dá sustento, o candidato fatalmente recorrerá às famigeradas "caixinhas" recolhidas entre seus pares e correligionários, o que, além de corromper o processo eleitoral, ainda vincula o candidato eventualmente eleito aos interesses daqueles que o apoiaram monetariamente naquele difícil momento da campanha. Neste caso a lealdade do parlamentar estará certamente descomprometida dos interesses maiores da nação e mesmo da sua instituição de origem.

Considerando ainda o equilíbrio entre direitos atribuídos aos servidores públicos como um todo, esta posição apresenta perversa discriminação em prejuízo dos servidores militares. Isto porque, em seu artigo 86, *caput*, e parágrafo segundo, a Lei nº 8.112/90 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis), assegura ao servidor civil o gozo de licença remunerada, desde a data de registro da candidatura até quinze dias após a eleição.

Também a Lei Complementar nº 5, que regulamenta o parágrafo nono do artigo 14 da Constituição Federal, estabelece que o servidor público perceberá seus vencimentos enquanto afastado de suas funções em obediência à condição de elegibilidade.

Entende-se, no entanto, como adequada a restrição imposta aos servidores militares quando se assegura o direito de passagem para a inatividade remunerada proporcional apenas para aqueles candidatos que já tenham cumprido um tempo mínimo de serviço efetivo. Tal disposição, que vem de constituições anteriores, se deve às peculiaridades dos deveres militares e aos custos arcados pelo Estado para com a formação dessa categoria particular de servidores.

A título de exemplo, ao concluírem alguns cursos militares que envolvem maiores custos, aos servidores somente é permitido o licenciamento após a respectiva indenização aos cofres públicos ou decorrido um prazo de até cinco anos de efetivo serviço.

Merece ainda que se observe uma imperfeição existente no texto constitucional vigente e relacionada com a matéria, uma vez que se condiciona a elegibilidade à filiação partidária (inciso V do parágrafo terceiro do artigo 14), ao passo que se proíbe esta filiação ao militar enquanto em efetivo serviço ativo (parágrafo sexto do artigo 42).

Desnecessária se torna, no entanto, a inclusão de esclarecimentos no texto constitucional sobre a matéria, em face da existência de pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral (Acórdão TSE nº 11.314, de 30 de agosto de 1990), segundo o qual:

- basta ao militar com mais de dez anos de serviço, como suprimimento da prévia filiação partidária, o pedido da candidatura, apresentado pelo Partido e autorizado pelo candidato;

- somente a partir do registro da candidatura e até a diplomação ou o regresso à Força Armada, manter-se-á o candidato na condição de agregado.

III - CONCLUSÃO

À vista do que acima já se apresentou, somos pela preservação do texto vigente da Constituição Federal, votando, portanto, pela **REJEIÇÃO** das PREs e considerando prejudicadas as respectivas Emendas Revisionais.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 07 (ART. 14, §9º)
(LEI COMPLEMENTAR DE INELEGIBILIDADE)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da Votação:

1 Turno: em: 22.02.94

- Aprovado o substitutivo do Relator

Sim - 311

Não - 04

Abstenção - 03

Total - 318

2º turno: em 10.03.94

- Aprovado o texto do 1º Turno

Sim - 362

Não - 05

Abstenção - 03

Total - 370

Emenda Constitucional de Revisão nº 04, promulgada em 07 de junho de 1994

Publicado no Diário Oficial em 09 de junho de 1994

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º São acrescentadas ao § 9º do art. 14 da Constituição as expressões: “a proibida-
de administrativa, a moralidade para o exercí-
cio do mandato, considerada a vida pregressa
do candidato, e”, após a expressão “a fim de pro-
teger”, passando o dispositivo a vigorar com a se-
guinte redação:

“art. 14

§ 9º. Lei complementar estabelecerá
outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua
cessação, a fim de proteger a probidade adminis-
trativa, a moralidade para o exercício do man-
dato, considerada a vida pregressa do candida-
to, e a normalidade e legitimidade das eleições con-
tra a influência do poder econômico ou o abuso do
exercício de função, cargo ou emprego na adminis-
tração direta ou indireta.

.....”

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DA REVISÃO Nº 4-A, DE 1994.

Tendo em vista a aprovação integral, em primeiro turno, do substitutivo às propostas revisionais referentes ao § 9º do art. 14 da Constituição Federal, esta Relatoria, em cumprimento ao disposto no art. 13 e seu § 1º da Resolução nº 01, de-1993-RCF, apresenta, em anexo, o texto para o segundo turno de apreciação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º São acrescentadas ao § 9º do art. 14 da Constituição as expressões: **“a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e”**, após a expressão **“a fim de proteger”**, passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14.....

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger **a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato**, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

.....”

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

I - RELATÓRIO

A Constituição elegeu, entre os princípios que devem ser protegidos pela lei complementar estabelecidora de outros casos de inelegibilidade e dos prazos de sua cessação, apenas a proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública.

Além desses princípios, o texto constitucional anterior visava a preservar, com o estabelecimento dos casos de inelegibilidade de ordem legal, o regime democrático, a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato.

Três Propostas Revisionais foram apresentadas ao art. 14, § 9º, e acrescentam àqueles princípios a proteção das eleições contra a improbidade dos candidatos.

II - PARECER

A moralidade constitui princípio constitucional informador das atividades da Administração Pública, tanto que os atos de improbidade administrativa acarretam gravíssimas consequências para seu autor, importando a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Consideramos, assim, que, tanto a probidade administrativa como a moralidade para o exercício do mandato devem ser bens jurídicos perseguidos pela Lei de Inelegibilidades. Os recentes fatos que estão sendo apurados no âmbito de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito instaurada no Congresso Nacional, com ampla repercussão no seio da opinião pública do País, estão a demonstrar a ênfase que a população espera ver dada a esses aspectos, considerando-se, inclusive, a vida pregressa do candidato.

III - CONCLUSÃO

Em tais condições, concluímos no sentido da aprovação das Propostas Revisionais números 4242-2, 5964-3 e 15598-7, conforme anexo que integra este Parecer, nos termos do Substitutivo que ora oferecemos.

Sala das Sessões, em janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARER Nº 08 (ART. 14, §§10 E 11)
(AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da Votação:

1º Turno: em: 02.03.94

**- Subemenda do Relator substituindo a expressão de
"15 dias" por "30 dias."**

- Rejeitada a Subemenda.

Sim - 196

Não - 195

Abstenção - 2

Total - 393

- Destaque nº 04 - Dep. José Maria Eymael - PRE 8904-

**5 (Art. 14, §10) Parecer do Relator, pela rejeição. -
retirada pelo autor.**

Votação Simbólica

Mantido o texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 1

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60, da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É substituída a expressão “quinze dias”, constante do § 10º do art. 14, pela expressão “sessenta dias”.

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

SUBEMENDA DO RELATOR

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60, da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É substituída a expressão “quinze dias”, constante do § 10º do art. 14, pela expressão “trinta dias”.

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO ART. 14, §§ 10 E 11
(AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO)

I - RELATÓRIO

Foram apresentadas onze Propostas Revisionais relativas à impugnação de mandato eletivo, a que se referem os §§ 10 e 11 do art. 14, introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1988.

Algumas modificam o prazo de sua proposição, outras estabelecem que a impugnação será feita perante o Poder Legislativo ou a Justiça Comum, outras suprimem o segredo de justiça para a sua tramitação.

II - PARECER

Entendemos que a Justiça Eleitoral, especializada e neutra, é o foro adequado para julgar as questões a serem tratadas na ação de impugnação de mandato eletivo (abuso do poder econômico, corrupção ou fraude).

Quanto ao segredo de justiça, parece-nos que deverá ser mantido, como forma de proteção dos mandatários, eis que está sempre presente a possibilidade de, por motivação política, ser proposta a ação por má-fé. Além desse aspecto, pode a ação ser considerada, a final, improcedente e haveria a possibilidade de ficar maculado seu mandato, pela divulgação irresponsável ou manipulada dos fatos no decorrer da apuração.

O prazo de quinze dias, a contar da diplomação do eleito, que a Lei Maior confere para a impetração da ação em apreço, é exíguo, pois, na maioria das vezes, inviabiliza a própria ação. Prazo muito longo seria inconveniente, pois que traria, aos eleitos, insegurança no exercício do mandato, podendo expô-los a pressões espúrias. Cremos que o aumento do prazo para *sessenta dias* contribuirá para que seja aperfeiçoado esse instrumento de moralização de nossos costumes políticos.

III - CONCLUSÃO

Em tais condições, somos pela dilatação do prazo para a impetração da ação de impugnação do mandato eletivo, nos termos do Substitutivo que oferecemos.

A indicação do voto em relação às propostas, e às respectivas emendas, consta do Anexo que integra este Parecer.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

O Parecer não foi apreciado

Mantido o texto da Constituição Federal

II - PARÁGRAFO

Entendemos que a Justiça Eleitoral, especializada e neutra, é o foro adequado para julgar as questões a serem tratadas na ação de impugnação de mandato eletivo (caso do poder econômico, corrupção ou fraude).

Quanto ao aspecto de justiça, parece-nos que deveria ser mantido, como forma de proteção dos mandantes, eis que esta sempre presente a possibilidade de por motivação política, ser proposta a ação por má-fé. Além disso, a ação pode ser considerada, a final, improcedente e haveria a possibilidade de ficar maculado seu mandato, pela divulgação irresponsável ou má-fé dos fatos no decorrer da apuração.

O prazo de quinze dias, a contar da diplomação do eleito, para a Lei Maior contra a ação de impugnação da ação em apelo, é exigido, pois, na maioria das vezes, inviabiliza a própria ação. Prazo muito longo, sem inconveniente, pois que trata-se de questões, muitas vezes, de natureza política, podendo expor os a pressões externas. Cremos que o aumento do prazo para a apresentação da ação de impugnação para que seja apreciada com o devido conhecimento de todos os costumes políticos.

III - CONCLUSÃO

Em tais condições, somos pela manutenção do prazo para a impugnação da ação de impugnação do mandato eletivo, nos termos do Substituto das alterações.

A impugnação do voto em relação às propostas e as respostas, embora, consta do Anexo que integra este Parecer.

Sala das Direções, em 17 de janeiro de 1994.

Deputado Nelson Jornal

Secretário

“A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 3º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para si anexarem a outras, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante convocação, pelas Assembléias Legislativas, de plebiscito no qual serão consultadas as populações diretamente interessadas, e aprovação por lei complementar federal.”

Art. 2º É suprimida do inciso VI do art. 48 da Constituição a expressão “ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas”.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala das Sessões, em 17 de janeiro de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS
REVISIONAIS DIRIGIDAS AO § 3º DO ART. 18**

I - RELATÓRIO

Ao § 3º do art. 18 foram apresentadas Propostas Revisionais que podem ser enfileiradas em grupos que visam aos seguintes objetivos:

- a) especificação da população a ser consultada nos plebiscitos;
- b) mera modificação da redação quanto a tal população, sem defini-la;
- c) especificação de critérios ou requisitos para a criação de Estados, notadamente quanto à população e renda pública mínimas;
- d) mera menção a tais critérios ou requisitos, remetendo para leis federais ou estaduais a sua fixação.

Face à existência de um relatório, que vem anexo a este Parecer, onde se observa a relação de todas as Propostas Revisionais com os respectivos resumos, passamos aos comentários que se fazem necessários para o Voto do Relator.

II - PARECER

A criação de Estados, via incorporação, subdivisão ou desmembramento, está prevista no § 3º do artigo 18.

É o que se depreende dos seguintes termos:

“aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”.

O processo definido no § 3º do art. 18 prevê a aprovação da transformação via plebiscito, onde é consultada a “população diretamente interessada”, e a manifestação do Congresso Nacional através da edição (ou não) de lei complementar.

Nesse passo, falam apenas grupos populacionais e a Federação.

Esses grupos, em princípio, são os instalados nas áreas que sofrem, de um ou de outro modo, a transformação. A Federação, no caso, fala pelos representantes do povo brasileiro e dos próprios Estados, assentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, por meio de lei complementar.

Ora, é justificável que se assegure o direito de manifestação desses grupos e da representação nacional, mas não se encontra razão plausível para a

omissão das Assembléias Legislativas dos Estados envolvidos na transformação.

A Assembléia Estadual encerra a representação de todos os grupos populacionais do Estado, que terão interesse em manifestar-se sobre a alteração que atingirá o território. Porque, então, não participar do processo como parte interessada?

O art. 48, inciso VI, do texto constitucional prevê a oitiva das Assembléias Estaduais, mas com natureza meramente consultiva e já próxima à decisão final do Congresso Nacional.

A manifestação das Assembléias Legislativas com efeito decisório preliminar não é novidade, pois existem antecedentes histórico-constitucionais.

Os textos de 1891, 1934 e 1937 previam a “aquiescência” das Assembléias, e a de 1946 o seu “voto”. Os textos de 1967 e 1969 nada previam a respeito, de resto face à exiguidade de seus termos quanto ao assunto.

No mais, um bom número de Propostas Revisionais prevê esse chamamento das Assembléias, nos seguintes termos:

- a) “anuência prévia”;
- b) “aprovação”;
- c) “deliberação”.

Entendemos necessário, portanto, que se redefina o processo, a ele se admitindo, com eficácia, a participação ativa das Assembléias Legislativas estaduais.

Seu papel seria deliberar sobre a convocação do plebiscito, e as razões para tal vão expostas a seguir.

A Assembléia Legislativa - como dito há pouco - enfeixa a representação popular de todos os grupos existentes no Estado.

Sua manifestação oficial, portanto, considera-se como a de toda a população do Estado.

No caso, por exemplo, da criação de um novo Estado pela subdivisão de um pré-existente, podem-se identificar dois grupos que irão manifestar-se; o da própria área que passaria a constituir um novo Estado e o de toda a população do Estado então existente.

Teríamos, portanto, validades legitimamente tais opiniões, porque se, de um lado -presumivelmente- interessa ao grupo local a criação do novo Estado, interessa a toda a população do Estado, de outro, apurar a conveniência da própria consulta plebiscitária.

Além da legitimação verificada na proposta alternativa ora sugerida, este processo tem como efeito reduzir a controvérsia sobre a identificação dos grupos populacionais que nele se manifestariam: ao final, toda a população do Estado teria, de uma ou de outra forma, opinado sobre a transformação pretendida.

Consideramos, portanto, legítima e apropriada a proposta alternativa quanto à participação das Assembléias Legislativas no processo, que vai definida no texto do Substitutivo apresentado em anexo.

Face ao número de Propostas Revisionais com tal finalidade, há que se considerar a inexistência de quaisquer critérios para a criação de Estados.

Entendemos que o texto constitucional não deve descer ao detalhamento - salvo quando isto for absolutamente necessário, e isto não ocorre quanto a tais critérios.

Quanto a eles, julgamos oportuno deixar ao próprio Congresso Nacional avaliá-los, quando da discussão e votação da lei complementar específica de criação do novo Estado. Será possível, em cada caso, apurar a viabilidade prática, a oportunidade e a conveniência, para a Federação, da criação de novo e determinado Estado.

Vai neste sentido, portanto, a proposta alternativa consubstanciada no Substitutivo apresentado em anexo.

Por fim, cabe registrar que algumas Propostas Revisionais (ou sugestões de algumas delas), embora dirigidas ao § 3º do art. 18 - ou que para ele foram atraídas para exame pela afinidade de conteúdos - tratam de assuntos específicos, o que torna necessário sejam analisadas e comentadas também de modo especial.

A essas Propostas ou sugestões, portanto, vai adiante o comentário específico: a) Fixação de regras para a repartição dos recursos relativos às transferências constitucionais.

Entendemos que este assunto não deve ser tratado no próprio texto constitucional, mas na lei complementar federal que irá dispor sobre a criação do Estado.

Em face da inexistência de critérios previamente definidos, a criação e a própria continuação da existência de um determinado Estado serão decididas pelo Congresso Nacional, a quem caberá examinar a conveniência, para o povo brasileiro e a para a Federação, de alterações territoriais nos Estados.

c) Fixação de prazo certo para a entrada em vigor da norma constitucional relativa à criação de Estados.

Entendemos seja isto completamente artificial, sem fundamento lógico, de vez que cada Estado tem sua criação decidida de modo específico, e que ocorre de acordo com o normal e dinâmico processo político.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, concluímos pela apresentação do Substitutivo incluindo a exigência da aprovação das Assembléias Legislativas respectivas. Em consequência, suprimimos, no art. 48, VI, a expressão "ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas", pois que se dispensa a mera oitiva dessas Assembléias, em face da exigência de sua aprovação.

A indicação do voto relativo às propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em janeiro de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 10 (ART. 18, §4º)

(CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

O Parecer não foi apreciado

Mantido o texto da Constituição Federal

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO § 4º DO
ART. 18**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do artigo 60 do texto constitucional e do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º. O artigo 18 passa a vigorar com nova redação em seu § 4º e acrescido de um § 5º:

“Art. 18

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservam a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

§ 5º. Para a criação de Municípios, lei complementar federal fixará, entre outras, as normas relativas a:

I- convocação da consulta plebiscitária, inclusive para a identificação dos grupos populacionais que nela se manifestarão;

II- repartição dos recursos vinculados às transferências constitucionais;

III- definição de requisitos de população e renda pública mínimas.”

Art. 2º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido de um artigo com a seguinte redação:

“Art. . Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o § 5º do artigo 18 da Constituição, é vedada a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.”

Art. 3º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARCER Nº 10 (ART. 18, § 4º)
(CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS)

Texto do Substitutivo ao §4º do Art. 18, modificado pela subemenda do Relator à Emenda Aglutinativa nº .

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do Art. 650 da Constituição Federal, combinado com o Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional :

Art. 1º É dada nova redação ao §4º do Art. 18 da Constituição Federal e lhe é acrescentado um §5º :

Art. 18....

...

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

§ 5º Para a criação de Municípios, lei complementar federal fixará, entre outras, as normas relativas a :

I -convocação da consulta plebiscitária, inclusive para a identificação dos grupos populacionais que nela se manifestarão;

II -repartição dos recursos vinculados às transferências constitucionais;

III- definição de requisitos de população e renda pública mínimas;

Art. 2º Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o §5º do Art. 18 da Constituição Federal, introduzido por esta Emenda, é vedada a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios

Art. 3º A presente Emenda não se aplica aos processos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, que se encontrem em tramitação nas respectivas Assembléias Legislativas, à data da sua publicação.

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Dep. Nelson Jobim

Relator

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS
REVISIONAIS DIRIGIDAS AO § 4º DO ART. 18

I- RELATÓRIO

Ao § 4º do artigo 18 foram apresentadas Propostas Revisionais que podem ser enfileiradas em grupos que visam aos seguintes objetivos:

- a) especificação da população a ser consultada nos plebiscitos;
- b) mera modificação da redação quanto a tal população, sem defini-la;
- c) especificação de critérios ou requisitos para a criação de Municípios, notadamente quanto à população e renda pública mínimas;
- d) mera menção a tais critérios ou requisitos, remetendo para leis federais ou estaduais a sua fixação.

Face à existência de um relatório, que vem anexo a este Parecer, no qual se elenca a relação de todas as Propostas Revisionais com os respectivos resumos, deixamos de nos estender neste relatório e passamos aos comentários que se fazem necessários para o Voto do Relator.

II- PARECER

A criação de Municípios está prevista no § 4º do artigo 18, onde se diz que:

“a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas”.

Entendemos que esta redação oferece pelo menos duas indagações: se é mais apropriado conferir aos Estados a fixação dos requisitos legais para a criação dos Municípios e como identificar os grupos populacionais que se manifestarão no plebiscito.

Quanto à identificação dos grupos populacionais, há que se ter em mente que, para a criação de Municípios, existem duas hipóteses:

- a) a emancipação de distritos de um Município;
- b) a fusão de dois ou mais Municípios para a criação de um ou mais novos Municípios.

Haverá, portanto, conforme o caso, grupos populacionais diversos que deverão manifestar-se no plebiscito.

Várias Propostas Revisionais visam exatamente à identificação

desses grupos, e o fazem de formas variadas -como visto mais acima.

Das Propostas, poucas promovem verdadeira alteração redacional, que a clareie, visto que a expressão “populações diretamente interessadas” viria a ser substituída por:

a) “respectivas populações”;

b) “população diretamente interessada”.

Além destas, há as que pretendem definir com maior exatidão tais grupos populacionais, substituindo aquela expressão acima indicada por:

a) “populações dos Municípios envolvidos”;

b) “populações dos Municípios diretamente interessados”;

c) “maioria absoluta da totalidade da população dos Municípios afetados”;

d) “população residente no território de todas as unidades federais existentes e envolvidas no processo de transformação, inclusive das áreas que não seriam desmembradas”;

e) “apenas as das áreas a serem emancipadas”;

f) “populações cujo território ou organização político-administrativa será alterada”;

g) “todos os eleitores inscritos nos respectivos territórios municipais”;

h) “população dos Municípios que terão o território alterado e da parte a ser incorporada, fundida ou desmembrada”;

i) “todos os eleitores integrantes da respectiva unidade municipal”;

j) “população residente na área onde se pretende criar o Município”.

Creemos, preliminarmente, que a identificação dos grupos populacionais não deve ser feita na Constituição, pois se desceria a um detalhamento impróprio para a natureza constitucional do texto.

Tal detalhamento, portanto, deve vir em lei complementar federal, cuja edição é sugerida na proposta alternativa que está consubstanciada no Substitutivo.

Quanto ao juízo crítico de se conferir aos Estados a fixação dos requisitos legais para a criação de Municípios, entendemos que as tendências políticas eminentemente regionais que incidem sobre a manifestação legal da

Assembléia Legislativa podem submeter a definição de tais requisitos, em vários casos, à influência de paixões e conveniências estritamente políticas, ainda destituídas da lógica institucional e do bom senso e isenção que devem presidir não só o processo de criação de novos Municípios, mas a própria edição da lei complementar estadual.

Importa observar que a maioria das propostas Revisionais tendem a fixar de imediato tais requisitos no texto constitucional - o que revela a intenção de retirar dos Estados a tarefa de editar lei prevendo tais requisitos.

Entendemos, entretanto, que não devemos incluir no texto constitucional - como dito há pouco - dispositivos extremamente detalhados, bastando anotar os requisitos básicos mínimos a serem definidos em lei complementar federal.

Creemos que a isenção dos representantes de todo o povo brasileiro e dos próprios Estados fará com que em tal lei não se inclua normas de conteúdo não-isonômico, em que se busque o privilégio ou o prejuízo.

Neste sentido, portanto, vai a proposta alternativa que apresentamos no Substitutivo em anexo.

Por fim, devem ser apreciados alguns casos especiais.

Ao lado das Propostas Revisionais (ou, em algumas delas) que tratam dos assuntos aqui discutidos, há sugestões específicas que não se circunscrevem exatamente a tais assuntos e que merecem os seguintes comentários específicos:

01- previsão de um período, fixado em lei complementar federal, dentro do qual seria possível a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

Entendemos que não se deve fixar tal prazo, posto que, observados os requisitos legais a serem fixados, a transformação do status de Municípios ocorre num processo dinâmico, sem limites temporais definidos ou definíveis.

Estipular um período, portanto, é forjar situações ao arrepio da normal evolução dos processos políticos, sem haver nessa estipulação o menor traço de lógica.

02- aprovação prévia de "estudos de viabilidade" para a transformação territorial de Municípios.

Entendemos desnecessário que a lei venha a exigir tais estudos e definir seu conteúdo.

O exame de viabilidade dar-se-á tanto no plebiscito quanto, em especial, na Assembléia Legislativa, que, observado o disposto na prevista lei complementar federal, decidirá sobre a oportunidade, conveniência e viabilidade.

de da transformação que se pretende operar.

03- fixação de prazo certo durante o qual não se poderá criar novos Municípios.

Entendemos seja isto artificial, sem fundamento lógico.

Uma vez existente a prevista lei complementar federal, poderão ser criados Municípios de acordo com suas regras.

Até lá, evidentemente, será vedada a transformação territorial de Municípios.

04- previsão de plebiscitos simultâneos.

Não vemos razão plausível para que assim seja. Quando editada, a lei complementar federal identificará os grupos populacionais a serem ouvidos no plebiscito, e nada justifica que sejam eles ouvidos em plebiscitos diversos.

Há, nos termos propostos, um único plebiscito, daí ser desnecessário dizer que os plebiscitos serão simultâneos.

05- preservação de bairros.

Bairro é um conceito fluido, e que, de resto, interessa de perto apenas à comunidade e ao Governo locais.

Se dizemos que a transformação preservará a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, podemos presumir que -salvo hipóteses realmente especiais- os bairros serão um dos elementos que evidenciam tal continuidade e unidade.

06- preservação da continuidade e unidade histórico-cultural também do ambiente rural, além do urbano.

Entendemos que a continuidade e unidade histórico-cultural são apuráveis com rigor apenas em se tratando do ambiente urbano, através do processo de desenvolvimento das cidades.

Verificar tal continuidade e unidade no ambiente rural se nos afigura quase impraticável, pelo que julgamos a inclusão da palavra "rural" no texto constitucional imprópria.

III- CONCLUSÃO

Face ao exposto, conclui-se pela apresentação de Substitutivo, onde se prevê a edição de lei complementar que regule a convocação plebiscitária, a identificação dos grupos populacionais a serem consultados em cada caso, a transferência de recursos e, entre outros, os requisitos de população e renda pública mínimas.

O Voto correspondente a cada uma das propostas e suas respecti-

vas emendas vai no Anexo que integra este Parecer.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 11 (ART. 19)
(CULTOS RELIGIOSOS)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

O Parecer não foi apreciado

O Parecer do Relator pela manutenção do texto da Constituição

Federal..

Mantido o texto da Constituição Federal

I - RELATÓRIO

Ao artigo 19 foi apresentado pequeno número de Propostas Revisionais, adiante relacionadas de acordo com o assunto ou alteração específica de que tratam:

a) inclusão, no inciso I, de menção à cooperação com entidades filantrópicas de cunho religioso ou não;

b) inclusão de um quarto inciso mencionando a concessão, aos ocupantes de cargos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo e aos Ministros, Desembargadores e Juizes do Poder Judiciário, a qualquer título, de aposentadoria ou pensão especial;

c) supressão, no *caput*, da menção ao Distrito Federal;

d) acréscimo, ao final do inciso I, de menção aos setores educacional, assistencial e hospitalar;

e) acréscimo de inciso, mencionando, resumidamente, a concessão de privilégios a grupos econômicos ou sociais, (salvo os absolutamente incapazes), a criação, pela União, de indexadores de valores econômicos ou de vínculo da moeda nacional com estrangeira, a exploração de serviços e atividades que possam ser executadas pela iniciativa privada, além da criação de um fundo de ressarcimento aos desfavorecidos;

f) supressão do inciso III.

Face à existência de um relatório, que vai apresentado em anexo, onde se encontram relacionadas as Propostas e seus respectivos resumos, passamos aos comentários que se fazem necessários à formulação do Voto do Relator.

II - PARECER

Quanto às Propostas indicadas nas letras *a* e *d*, julgamos desnecessárias as alterações que pretendem inserir no texto do dispositivo, posto que na expressão “colaboração de interesse público” incluem-se variadas formas de cooperação entre o Poder Público e entidades que desenvolvam atividades assistenciais, educacionais, de saúde e tantas outras.

Quanto à Proposta indicada na letra *b*, entendemos que cada uma das unidades federadas deve dispor livremente sobre a concessão de vantagens pessoais de caráter especial, sendo esta uma faculdade vinculada à própria autonomia na administração de seus quadros de pessoal e em suas receitas e despesas.

Quanto à proposta indicada na letra *c*, entendemos inoportuno su-

primir a menção ao Distrito Federal. Quaisquer alterações relativas a essa unidade da Federação devem ser apreciadas em conjunto e por ocasião do exame, em especial, do artigo 32 do texto constitucional.

Quanto à Proposta em que se pretende o indicado na letra e, julgamos inoportuno aprovar aqui as alterações que pretende incluir no artigo 19, que devem ser examinadas em conjunto com outras Propostas que tratam do domínio econômico. De resto, cremos indevido praticar neste artigo alterações do cunho ali pretendido.

Finalmente, quanto à Proposta indicada na letra f, entendemos descabido que, pela supressão do inciso, as unidades federadas possam vir a criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

III - CONCLUSÃO

Em tais condições, somos pela manutenção do texto constitucional no que diz respeito ao art. 19. A indicação do voto relativo às propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 12 (ART. 53)
(IMUNIDADE PARLAMENTAR)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

O Parecer não foi apreciado

Mantido o texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 53 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em crime inafiançável.

§ 2º - Instaurada ação penal, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva que, por maioria absoluta de votos, poderá a qualquer tempo, por iniciativa da Mesa ou de partido político com assento na Casa, sustar o processo.

§ 3º - A sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§ 4º - atual § 3º.

§ 5º - atual § 4º.

§ 6º - atual § 5º.

§ 7º - atual § 6º.

§ 8º - atual § 7º.

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do Art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional :

Art. 1º. O Art. 53 da Constituição Federal passa vigorar com a seguinte redação :

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º (atual §1º)

§ 2º O Supremo Tribunal Federal, verificando que não se trata da inviolabilidade prevista no *caput* deste artigo, encaminhará o pedido de licença à respectiva Casa, que sobre ele deverá deliberar, em noventa dias, a contar do recebimento do pedido, exigido o voto da maioria absoluta dos seus membros para a concessão da licença; não o fazendo, será a matéria incluída automaticamente na ordem do dia da sessão imediata, nela permanecendo por quinze sessões ordinárias deliberativas, sobrestadas as demais proposições, tendo-se como concedida a licença se, neste prazo, não ocorrer deliberação.

§3º O indeferimento do pedido de licença suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

§4º... (atual §3º)

§5º... (atual §4º)

§6º... (atual §5º)

§7º... (atual §6º)

§8º... (atual §7º)

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Dep. Nelson Jobim

Relator

I - RELATÓRIO

Foram apresentadas cerca de 143 Propostas Revisionais, exclusivamente, ao art. 53, que trata do instituto da imunidade parlamentar.

Dentre essas, 30 sugerem a supressão: 26 referem-se (unicamente ou não) ao § 2º; 2, ao § 3º; 1, a todos os parágrafos e, também uma, a todo o dispositivo.

Em torno de 45 Propostas pretendem manter a inviolabilidade parlamentar por opiniões, palavras e votos, retirando totalmente a previsão da necessidade de prévia licença relativa à prisão e ao processamento criminal.

De um modo geral, tais Propostas tendem a manter o foro privilegiado do STF, a não obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, a necessidade de prévia licença para incorporação às Forças Armadas e, finalmente, a manutenção, durante o estado de sítio, das inviolabilidades.

Entre essas, há muitas referências à previsão de sustação, pela Casa respectiva, da prisão ou do processo criminal, iniciado sem a prévia licença. Mencionam, algumas, o fim do sigilo bancário dos membros do Congresso Nacional, a substituição da votação secreta por nominal, a suspensão do mandato do parlamentar processado ou preso, bem como a necessidade de se informar à Casa respectiva sobre a prisão do parlamentar, ou mesmo sobre a abertura de processo.

Observamos 34 Propostas tendentes a restringir a imunidade parlamentar, sem contudo, eliminá-la do texto constitucional. A restrição, na maior parte das vezes, é temporal, limitando a necessidade de prévia licença apenas no tocante a fatos ou atos ocorridos posteriormente à diplomação e até o fim do mandato. Mas aparece também, por outro lado, a restrição material, que limita a imunidade a atos compatíveis com o exercício do mandato, inerentes à representação popular e, até mesmo, praticado no recinto do Congresso Nacional. Algumas Propostas mencionam a exclusão da imunidade quanto aos crimes contra o erário, aos referentes a tráfico de influência, aos crimes inafiançáveis, imprescritíveis e hediondos, aos crimes contra a vida, o patrimônio público, lesões corporais, corrupção, malversação do dinheiro público e àqueles que envolvem a formação e organização de quadrilha, entre outros.

De outra parte, muitas Propostas retiram a parte final do § 1º do artigo para acabar com a necessidade de prévia licença para o processamento criminal, mantendo-a, contudo, em relação à prisão.

Por fim, cerca de 20 Propostas referem-se a prazos. Na maioria das vezes, impõem período fatal para a Casa respectiva apreciar o pedido de licença prévia, considerando-o concedido em caso de decurso do prazo.

Isto posto, é de se ressaltar que a grande maioria das Propostas Revisionais, referentes ao art. 53, tem como escopo manter o instituto da imunidade parlamentar apenas no tocante às inviolabilidades (imunidade material). Quer-se, portanto, respeitadas as diferenças observadas, modificar a imunidade processual para restringi-la, ou mesmo, eliminá-la. Observe-se que em nenhum momento formam encontradas Propostas sugerindo sua ampliação.

Em relação às Emendas apresentadas às Propostas Revisionais referentes ao art. 53, foram em número de 30, especificamente ao art. 53.

Dessas, 27 são idênticas e pretendem alterar as diversas Proposições para acrescentar ao final do *caput* a expressão “desde que proferidos em conexões, explícita ou implícita, com o exercício do mandato” e incluir parágrafo dispondo que os Deputados e Senadores licenciados do mandato perdem a imunidade parlamentar.

Duas outras, também iguais, acrescentam parágrafo ao texto, facultando ao Deputado ou Senador abdicar das imunidades, no ato da posse ou em qualquer momento durante o mandato.

Finalmente, há uma Emenda que modifica a Proposta para retornar ao texto da Constituição atual.

É o relatório.

II - PARECER

1 - *caput*

Cumpramos que examinemos o tema relativo às inviolabilidades, suas implicações e a evolução no Direito Constitucional Brasileiro.

Informa AFONSO ARINOS que o instituto das imunidades parlamentares remonta às denominadas BASES DA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA, votada pelas Cortes Constituintes, a 10 de março de 1821, e que veio a ser jurada pelo Príncipe Regente em 05 de junho, antes, portanto, de nossa independência (in Prerrogativas do Poder Legislativo, Rev. de Ciência Política, 3/118):

“Art. 28. “Os deputados das Cortes são, como representantes da Nação, invioláveis nas suas pessoas e nunca responsáveis pelas suas opiniões.”

Com a Independência, sobreveio o art. 26 da Constituição de 1824, in verbis:

“Art. 26. Os membros de cada uma das Câmaras são inviolá-

veis pelas opiniões que **PROFERIREM NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES.**"

O texto imperial prosseguiu na linha das Bases Portuguesas, tendo substituído o "como representantes da Nação" por uma esclarecedora cláusula restritiva: **"...que proferirem no exercício de suas funções".**

A Constituição Imperial não acolheu a fórmula que tinha como núcleo o local da manifestação das opiniões e que se continha no Projeto da Comissão Especial da Constituinte de 1823, onde fora Relator o Deputado Antônio Carlos de Andrada, *in verbis*:

"Art. 72. Os deputados e senadores são invioláveis pelas suas opiniões PROFERIDAS NA ASSEMBLÉIA."

Estiveram os Constituintes de 1893 com o BILL OF RIGHTS de 1688 e com a SPEECH OR DEBATE CLAUSE da Constituição Americana de 1787, respectivamente:

"§ 9. The freedom of speech or debates or proceedings IN PARLIAMENT ought not be impeached or questioned in any court or place out of Parliament."

The Senator and Representatives... shall, in all cases except treason, felony, and breach of the peace, be privileged from arrest, during their attendance at the session of their respective houses, and in going to and returning from the same; and for any speech or debate IN EITHER HOUSE they shall not be questioned in any other place."

O texto imperial aderiu à fórmula da Constituição Francesa de 1791:

"Les représentants de la Nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait DANS L'EXERCISE DE LEURS FONCTIONS DE REPRÉSENTANTS". (Art. 7, Section V, Chapitre I, Titre III).

Esta fórmula de 1791 não fora adotada pelo Terceiro Estado, instigado por MIRABEAU, quando editou o Decreto de 23 de junho de 1789, após ter, no dia 17 do mesmo mês, se autoproclamado de Assembléia Nacional:

"L'Assemblée nationale déclare que la personne de chacun de députés est inviolable, que tout particulier, toute corporation, tribunal, cour ou commission que oséaient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours par lui FAIT AUX ÉTATS GENERAUX..., sont infâmes et traîtres envers la nation et coupables de crime capital..."

Mas, a França oscilou de uma solução para outra:

A) O Ato Constitucional de 24 de junho de 1973, retorna à solução de 1789:

“Art. 43. Les députés ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour les opinions qu’ils ont énoncées DANS LE SEIN DU CORPS LÉGISLATIF.”

B) A Constituição do 5 do Frutidor do ano III (22 de outubro de 1795) volta à fórmula de 1791:

“Art. 110. Les citoyens qui sont ou ont été membres du corps législatif, ne peuvent être recherchés, accusés, ni jugés en aucun temps, pour ce qu’ils ont dit ou écrit DANS L’EXERCICE DE LEURS FONCTIONS.”

É importante constatar que essas oscilações do direito francês, que prosseguiram após 1791, consoante veremos, não são meras modificações estilísticas de enunciados. São, isto sim, alterações de proposições jurídicas, dando-lhes conteúdo significativo diverso.

Uma coisa é disciplinar o instituto da imunidade para admiti-lo nos casos e hipóteses de opiniões enunciadas **“no seio do parlamento ou no ‘speech or debate’ no parlamento”**. Outra, bem diversa, quando somente se admite a incidência do instituto para as opiniões enunciadas **“quando do exercício das funções parlamentares”**.

A primeira solução só admite a imunidade para as opiniões pronunciadas no âmbito da Casa Legislativa ou, ainda mais-restritivamente, nos debates travados na mesma Casa. Já a segunda solução, tem como critério, para o gozo da prerrogativa, a prática do ato **“quando do exercício das funções parlamentares”**, o que admite a incidência do instituto para atos praticado fora do âmbito do Parlamento.

O Império, portanto, esteve com a segunda solução, que podemos chamar de mais liberal.

A Constituição de 1891 alterou o enunciado imperial substituindo o vocábulo **“funções”** por **“mandato”** e acrescentando **“palavras e votos”**:

“Art. 19. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.”

O novo texto propiciou exegese diversa da autorizada pela Carta Imperial. Estabeleceu a 1ª Constituição Republicana o exercício do mandato, e não o exercício das funções parlamentares, como fonte da prerrogativa.

Já a Constituição de 1934 volta, com enunciado diferente, ao modelo da proposição imperial, quando reintroduz a expressão **“funções”**:

“Art. 31. Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício DAS FUNÇÕES do mandato.”

Em 1946, suprime-se a expressão “das funções” e altera-se o enunciado para:

“Art. 44. Os Deputados e os Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.”

Este texto de 1946 é reproduzido pelo art. 34 da Carta de 1967.

A Emenda nº 1 de 1969 manteve a primeira parte do dispositivo de 1946 e acrescentou restrições célebres: “..., salvo nos casos de injúria, difamação, ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional” (art. 32).

A Emenda Constitucional nº 11, de 1978 suprimiu a referência aos casos de injúria, difamação e calúnia e manteve a restrição quanto a “crimes contra a segurança nacional”.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 22, de 1982, suprimiu a referência aos crimes contra a Segurança Nacional e reintroduziu a restrição quanto aos “crimes contra a honra”.

Chegamos, finalmente, em 1988.

A Constituição, no *caput* do art. 53, retira todas as restrições que o direito constitucional brasileiro conheceu como, por exemplo, “exercício do mandato” e “exercício de suas funções”:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.”

Os textos acima reproduzidos certificam variações redacionais que anunciam decisões distintas quanto ao âmbito de validade, no sentido Kelseniano, do instituto.

A própria oscilação encontrada nos textos franceses até 1795 prosseguir.

A Constituição de 04 de novembro de 1848 volta ao sistema de 1789 e 1793 quando circunscreve a inviolabilidade material “pour les opinions qu'ils auront émises DANS LE SEINS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE”.

Após, a Lei Constitucional de 16 de julho de 1875 (art. 13) e as Constituições de 1946 (art. 21) e de 1958 (art. 26), repetiram a fórmula “dans l'exercice de ses fonctions”.

A exegese desses dispositivos constitucionais, como, de resto, qualquer interpretação de texto legal não pode se furtar à regra f de CARLOS

“f) Presume-se que a lei não contenha palavras supérfluas; devem todas ser entendidas como escritas adrede para influir no sentido da frase respectiva” (in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 110, Forense, 11a. ed.)

É evidente que as Constituições históricas tiveram um condicionamento político que se traduziu em textos com sentido jurídico diverso, consoante foi examinado acima.

De um lado, o alcance do instituto limitado pela fórmula “exercício de suas funções de representantes”, encontradiza nos textos franceses de 1791, 1795, 1848, 1946 e 1958 e, ainda, nos brasileiros de 1824 e 1934, como, também, nos textos de 1891 e 1946.

De outro lado, a extensão do instituto relativizada por critério espacial consistente na fórmula “proferida na Assembléia” do Bill of Rights, da Constituição Americana e das Cartas francesas de 1789, 1793 e 1848.

Diga-se, desde logo, que a “SPEECH OR DEBATE CLAUSE” da Constituição americana produziu exegese restritiva tendo limitado o instituto aos debates na Casa de Representantes. No entanto, tal postura sofreu libelo do CHIEF JUSTICE PARSONS, que acabou aproximando a cláusula com a outra posição:

“... I therefore thinks that the article ought not be construed strictly, but liberally, that the full design of it may be answered. I will not confine it to delivering an opinion, uttering a speech or haranguing in debate; but WILL EXTEND IT TO THE GIVING OF A VOTE, TO THE MAKING OF A WRITTEN REPORT, AND TO EVERY OTHER ACT RESULTING FROM THE NATURE, AND IN THE EXECUTION, OF THE OFFICE.

... I do not confine the member to his place in the House; and I am satisfied that there are cases in which he is entitled to this privilege, when not within the walls of the representatives chamber.” (DAVID K. WATSON, *The Constitution of the United States*, VI, págs. 326/327, Chicago 1910.

No entanto, a Constituição brasileira de 1988 afasta-se de ambas as tradições ocidentais e suprime as restrições funcional e espacial.

A respeito do assunto, são palavras de PONTES DE MIRANDA, ao comentar a imunidade nos diplomas de 1946, 1967 e 1969:

“Mas é preciso saber-se onde principia e até onde vai. Só se refere ao que se profere, ou escreve, no exercício da função - discursos no recinto, pareceres e votos proferidos no edifício do corpo legislativo ou nas

sessões conjuntas, opiniões emitidas no desempenho de comissões da sua câmara, discursos feitos das sacadas, ou à porta do edifício da câmara, ou em qualquer lugar por incumbência dela. ... É punível o que o deputado ou senador disse ou escreveu fora da câmara e da função, e.g., em banquetes para que não foi por ela designado, em meetings, jornais, ou livros.” (Comts. à Constituição de 1946, tomo II, págs. 407/408, Borsoi, 1963.)

Em voto prolatado no Inquérito nº 510-0/143, o MINISTRO CELSO MELO, do STF, afirmou que, “ao contrário do que ocorria no regime constitucional anterior (RDA 151/141), em que havia cláusula subtraindo ao âmbito da incidência da imunidade material os delitos contra a honra... restabeleceu-se, agora, em sua plenitude, essa prerrogativa da instituição parlamentar”.

Isso, no entanto, - prossegue o Ministro - “não significa que a imunidade material, hoje, em face do texto constitucional vigente, tenha se elasticado a tal ponto que abranja e proteja o congressista na prática de atos quaisquer, ainda que desvinculados do exercício do ofício congressional. É evidente que somente serão passíveis dessa tutela institucional, dessa especial proteção jurídico-constitucional, os atos cuja prática seja, em verdade, imputável ao exercício do mandato legislativo, havendo, pois, de se identificar a necessária existência de um nexo de causalidade entre a prática do ato e o exercício da atividade legislativa”.

Observe-se a persistência do pensamento tradicional, contidas na passagem do grande penalista DAMÁSIO EVANGELISTA DE JESUS, também reproduzida no mencionado voto:

“... o art. 32, *caput*, da CF de 1969, ao disciplinar a imunidade parlamentar material dos deputados e senadores, exigia que o fato tivesse sido cometido ‘no exercício do mandato’. A atual CF não repetiu a locução no art. 53, *caput*. NÃO OBSTANTE CREMOS QUE A EXIGÊNCIA DEVE SER MANTIDA, a prerrogativa alcançando somente as manifestações escritas ou orais, as exposições em comissões, etc., desde que guardem relação com o exercício da função (fora ou dentro do recinto da casa), NÃO COMPREENDENDO AS MANIFESTAÇÕES PARTICULARES (PRIVADAS), DESLIGADAS DA ATIVIDADE OFICIAL DE LEGISLADOR.” (CPP Anotado. p. 57. 1989, Saraiva.)

Dentro dessa mesma linha de raciocínio, encontramos o entendimento do MINISTRO PAULO BROSSARD que, discorrendo sobre o art. 53, afirma que “não precisava dizer que era no exercício do mandato, porque a imunidade é exatamente para proteger o mandato parlamentar.” (Inquérito 396-4 DF)

O MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE, em voto no mesmo Inquérito, acompanhando o MINISTRO OCTÁVIO GALLOTTI que afirmara

que o “silêncio (do art. 53) não tem, todavia, o efeito de tornar extensivo, para além do exercício do mandato, a proteção da imunidade material, pois esta não pode ser entendida como um privilégio pessoal do deputado ou senador, mas como verdadeira garantia da independência do exercício do poder legislativo”, conclui:

“Não creio, por exemplo, que o tratar-se de ‘exteriorização da opinião política’ seja bastante para, em qualquer hipótese, expungir a criminalidade da ofensa à honra alheia perpetrada por membros do Congresso Nacional: do contrário, estaria consagrado em seu favor e em detrimento de seus adversários um injustificável privilégio, por exemplo, nas campanhas eleitorais em que disputassem a reeleição ou outro cargo eletivo.”

É de se notar que - apesar do entendimento jurisprudencial pacífico relativo à imunidade parlamentar abranger apenas os fatos praticados no exercício do mandato - por diversas vezes, a questão foi discutida judicialmente.

Nesse sentido, com o intuito de garantir uma representação fiel e corajosa dos interesses do povo, optamos por manter o instituto das inviolabilidades parlamentares - imunidade material - acolhendo as Propostas que sugerem a inclusão ao *caput* da expressão “no exercício do mandato”, bem como a referência expressa ao seu âmbito civil e penal.

2 - PARÁGRAFOS

A denominada imunidade processual vem sendo tratada de maneira diversa no decorrer da história constitucional brasileira.”

A Constituição do Império determinava, *verbis*:

“Art. 27. Nenhum Senador ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante de delito de pena capital.

Art. 28. Se algum Senador ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá se o processo deve continuar, e o membro ser ou não suspenso do exercício de suas funções.”

A imunidade àquela época protegia o parlamentar da prisão, salvo em flagrante delito de pena capital, assim como determinava a sustação do procedimento relativo à pronúncia, até que a Câmara respectiva decidisse quanto à sua continuidade.

Com o advento da República, a Constituição de 1891 passou a dispor que:

“Art. 20. Os Deputados e Senadores, desde que tiverem rece-

bido diploma até a nova eleição, não poderão ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva para resolver sobre a procedência da acusação, se o acusado não optar pelo julgamento imediato.”

Adotou, a Constituição Republicana, a necessidade de prévia licença para o processamento criminal.

A Carta de 1934 tratou acerca do tema em seu artigo 32, verbis:

“Art. 32. Os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Esta imunidade é extensiva ao suplente imediato do Deputado em exercício.

§ 1º - A prisão em flagrante de crime inafiançável será logo comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados, com remessa do auto e dos depoimentos tomados, para que ela resolva sobre a sua legitimidade e conveniência e autorize, ou não, a formação de culpa.

§ 2º - Em tempo de guerra, os Deputados, civis ou militares, incorporados às forças armadas por licença da Câmara dos Deputados, ficarão sujeitos às leis e obrigações militares.”

Estando instituído o sistema unicameral, o dispositivo relativo às imunidades parlamentares só fez referência aos Deputados Federais. Além de prever as inviolabilidades no art. 31, estabeleceu a necessidade de licença da Câmara para o processamento criminal e prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável, de Deputado.

A Lei Constitucional, promulgada à 10 de novembro de 1937, estabeleceu:

“Art. 42. Durante o prazo em que estiver funcionando o Parlamento, nenhum dos seus membros poderá ser preso ou processado criminalmente, sem prévia licença da respectiva Câmara, salvo caso de flagrante de crime inafiançável.”

Já a Constituição de 1946, dispôs:

“Art. 45. Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 1º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão

remetidos, dentro de quarenta e oito horas à Casa respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 2º - A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros." (Determina o art. 43, ser o voto secreto)

A Emenda Constitucional 9/64 fez acréscimo:

"§ 3º Em se tratando de crime comum, se a licença para o processo criminal não estiver resolvida em 120 (cento e vinte) dias, contados da apresentação do pedido, este será incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado, independentemente de parecer."

Assim, adotou-se o sistema da prévia licença, mas estabeleceu-se prazo para a deliberação do pedido. Na verdade, para sua inclusão na ordem do dia.

A Carta de 1967 disciplinou, verbis:

"Art. 45.

§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 2º Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em ordem do dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, neste prazo, não ocorrer deliberação.

§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por voto secreto, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa."

Note-se que a norma constitucional de 1967 seguiu as diretrizes de 1946, mas estabeleceu a concessão de licença por decurso de prazo.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 fez alterações ao texto, que ficou:

"Art. 32.

§ 1º Durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem, os Deputados e Senadores não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.

§ 2º Nos crimes comuns, os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal."

O dispositivo recebeu nova redação por ocasião da Emenda Constitucional nº 11/78 e 22/82, confira:

“§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. (EMC 11/78)

§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável. (EMC 22/82)

§ 2º Se a Câmara respectiva não se pronunciar sobre o pedido, dentro de 40 (quarenta) dias a contar de seu recebimento, ter-se-á como concedida a licença.” (EMC 11/78)

A Emenda Constitucional 22/78 suprimiu o texto do § 2º e acrescentou o seguinte § 3º, verbis:

“§ 3º Nos crimes comuns imputáveis a Deputados e Senadores, a Câmara respectiva, por maioria absoluta, poderá a qualquer momento, por iniciativa da Mesa, sustar o processo.”

A respeito da hipótese de flagrante de crime inafiançável, disciplinavam respectivamente as Emendas Constitucionais de 78 e de 82:

“§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à Casa respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize ou não a formação da culpa.

§ 2º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão.”

Percebe-se, pela análise dos textos acima reproduzidos, que inicialmente nada se falou quanto à imunidade para processamento criminal; em um segundo momento, previu-se a necessidade de licença prévia, com a hipótese de sua concessão por decurso de prazo; e, finalmente, determinou-se a inversão do procedimento relativo à imunidade processual, acabando com a necessidade de prévia licença, mas estabelecendo a possibilidade de sustação do processo pela Casa respectiva.

A vigente Constituição tratou de forma diversa a matéria. Voltou a prever a necessidade de licença prévia para o processamento criminal de Deputados e Senadores. Contudo, não limitou qualquer prazo para a deliberação do pedido encaminhado pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse momento, parece-nos importante recorrer ao Direito Comparado.

A atual Constituição Alemã determina:

“Art. 46. Um deputado nunca poderá, em tempo algum, ser perseguido por via judicial ou disciplinar, nem responsabilizado de outra forma, fora do Parlamento Federal, em virtude de voto dado ou opinião emitida no Parlamento ou numa das suas comissões. Esta disposição não terá aplicação no caso de injúria difamante.

Por causa de atos sujeitos a sanção penal, um deputado só poderá ser responsabilizado ou detido com assentimento do Parlamento Federal, a não ser que seja detido em flagrante delito ou no decurso do dia seguinte.

O assentimento do Parlamento Federal será igualmente necessário para qualquer outra restrição da liberdade pessoal de um deputado ou para instauração de um processo contra um deputado, de acordo com o artigo 18.

Toda ação penal e todo o inquérito de acordo com o artigo 18, instaurados contra um deputado, bem como qualquer outra restrição da sua liberdade pessoal, têm de ser suspensos por solicitação do Parlamento Federal.”

A sintética Constituição Americana dispõe:

“Art. I, Seção 6

1. Os Senadores e Representantes receberão, por seus serviços, remuneração estabelecida por lei e paga pelo Tesouro dos Estados Unidos. Durante as sessões, e na ida ou regresso delas, não poderão ser presos, a não ser por traição, crime comum ou perturbação da ordem pública. Fora do recinto das Câmaras, não terão obrigação de responder a interpelações acerca de seus discursos ou debates.”

Este é o texto da Constituição espanhola:

“Art. 71

1. Os Deputados e Senadores gozarão de inviolabilidade por suas opiniões manifestadas no exercício de suas funções.

2. Durante o período de seu mandato os Deputados e Senadores gozarão de imunidade só poderão ser detido em caso de flagrante delito. Não poderão ser processados sem a prévia autorização da Câmara respectiva.

3. Nas causas contra Deputados e Senadores será competente a Sala Penal do Tribunal Supremo.

4.”

A vigente Constituição francesa disciplina a matéria em seu art.

26, vejamos:

“Art. 26. Os membros do Parlamento são invioláveis pelas opiniões e votos que emitirem no exercício das suas funções.

Durante o período das sessões, nenhum Deputado ou Senador pode sofrer procedimento criminal ou correccional ou ser detido sem autorização da respectiva Câmara, exceto em flagrante delito.

Fora do período das sessões, nenhum Deputado ou Senador pode ser detido sem autorização da Mesa da Câmara a que pertence, salvo em flagrante delito, em caso de procedimento autorizado ou em virtude de condenação definitiva.

Serão suspensos a detenção ou o procedimento movido contra qualquer membro do Parlamento, se a sua Câmara assim o solicitar.”

É no famoso documento constitucional inglês, denominado “BILL OF RIGHTS”, de 13/02/1689, que a Grã-Bretanha se inspira para decidir acerca da imunidade parlamentar. Diz o texto:

“I, 9º. Que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetido a acusação ou a apreciação em nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o parlamento.”

A Constituição da Itália, de 1º de janeiro de 1948, com as alterações até a Emenda de 22 de novembro de 1967, disciplina o instituto da imunidade parlamentar da seguinte forma:

“Art. 68. Os membros do Parlamento não podem receber sanções pelas opiniões expressas e pelos votos emitidos no exercício de suas funções.

Sem autorização das Câmaras à qual pertence, membro algum do Parlamento pode ser submetido a processo penal; nem pode ser preso, ou de qualquer forma privado da liberdade pessoal, ou sujeito a perseguição pessoal ou domiciliar, salvo se surpreendido no ato de cometer um crime pelo qual é obrigatório o mandato ou a ordem de prisão.

Igual autorização é precisa para levar preso ou manter em detenção um membro do Parlamento em execução de uma sentença mesmo irrevogável.

Artigo 69. Os membros do Parlamento têm imunidades estabelecidas pela lei.”

Finalmente, faz-se necessária a referência ao texto constitucional de nossa nação irmã: Portugal.

“Art. 160

1. Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmen-

te pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções.

2. Nenhum Deputado pode ser detido ou preso sem autorização da Assembléia, salvo por crime punível com pena de prisão superior a três anos e em flagrante delito.

3. Movido procedimento criminal contra algum Deputado e acusado este definitivamente, salvo no caso de crime punível com a pena referida no número anterior, a Assembléia decidirá se o Deputado deve ou não ser suspenso, para efeito de seguimento do processo."

Visto o tratamento que é dado ao instituto pelos diversos países do mundo; é preciso agora tecer algumas considerações doutrinárias acerca do tema. Pedimos licença ao ilustre Deputado Adylson Motta para transcrever parte de seu brilhante parecer, apresentado na Comissão de Constituição e Justiça, por ocasião da deliberação do pedido de licença para processar e julgar o então Deputado Jakes Rabelo. Diz o parecer:

"...Ao elaborar a Constituição de 1988, a Assembléia Nacional Constituinte teve presente a preocupação de restabelecer, na sua plenitude, as prerrogativas do Poder Legislativo, como forma de assegurar a independência e o harmônico equilíbrio dos Três Poderes.

Foi por isso cuidadoso o legislador ao assegurar um mecanismo de proteção ao exercício da atividade parlamentar, reinstituindo, na sua integralidade, as Imunidades, conforme o art. 53 da nossa lei maior.

Não se trata, pois, de inovação, até porque instituto de inspiração milenar, cujos primeiros vestígios são encontrados no Direito Romano e que sedimenta a sua origem constitucional no costume inglês e na Revolução Francesa, sendo hoje acolhido por praticamente todas as constituições do mundo, inclusive de países com regime autoritário.

No Brasil, a Constituição Imperial e todas as Constituições Republicanas consagraram o instituto da imunidade parlamentar, evidentemente que com as compreensíveis variações determinadas na diversidade dos momentos políticos e que seria, aqui, fastidioso e desnecessário enumerar.

Embora sem uma uniformidade terminológica e, mesmo, um consenso conceitual, visível e confortável é a constatação de um ponto universal de convergência: trata-se de uma das maiores conquistas democráticas, sem a qual a existência do parlamento e da própria democracia teria apenas expressão simbólica.

Prerrogativas, privilégios, franquias, imunidades, inviolabilidades, irresponsabilidades, indenidade, etc., são variações de termos adotados de autor para autor ou de um país para outro.

No Brasil, consagrou-se chamar de IMUNIDADE PARLAMENTAR

TAR essas garantias asseguradoras ao Poder Legislativo e aos seus membros, e a divisão que lhe dá a maioria dos constitucionalistas brasileiros é de **IMUNIDADE MATERIAL OU INVIOABILIDADE** e **IMUNIDADE PROCESSUAL OU FORMAL**, divisão esta importante para a exata compreensão do trabalho deste Relator.

Vejamos do que tratam e o que as distingue:

A **IMUNIDADE MATERIAL OU INVIOABILIDADE**, também conhecida por Imunidade Real e por Irresponsabilidade Penal, consta do art. 53, *caput*, da Constituição Federal:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.”

A imunidade material respalda o parlamentar por suas opiniões, palavras e votos, praticados no exercício do mandato, e por isso o torna intocável a qualquer processo judicial.

Portanto, o Deputado ou Senador não responde pelos delitos de opinião, também conhecidos por crimes de manifestação do pensamento.

Devido à imunidade material o parlamentar fica livre do inquérito policial e do processo criminal, uma vez que há exclusão do crime e, por consequência, não há punibilidade.

A Inviolabilidade é absoluta, definitiva, perpétua e irrenunciável.

A **IMUNIDADE PROCESSUAL OU FORMAL** é a prerrogativa do parlamentar por atos praticados fora do exercício do mandato, e está inserida nos parágrafos do art. 53 da Constituição Federal, dos quais o Relator se permite a transcrição do primeiro:

“§ 1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processado criminalmente, sem prévia licença de sua Casa.”

Façamos uma verificação nos tratadistas que examinaram o tema.

Eis ROSAH RUSSOMANO, Professora titular da Faculdade de Direito de Pelotas, RS:

“Nos delitos não abrangidos pela imunidade parlamentar material ou penal, há responsabilidade penal, podendo ser instaurado o inquérito policial e iniciada a ação penal mediante denúncia ou queixa, mas o RECEBIMENTO dessas peças fica condicionado à licença da Câmara ou do Senado.”

Ao contrário da inviolabilidade, se a licença foi concedida, ela

será levantada pelo Parlamento e o Deputado ou Senador será processado criminalmente.

Se a imunidade material exclui o crime e inadmite o processo, a imunidade processual não exclui o crime, apenas obstrui, paralisa, suspende o processo.

Ela atua apenas dilatoriamente sobre o curso da ação penal. Se a Câmara nega a licença, o processo não prossegue apenas enquanto durar o mandato do parlamentar. Fica suspensa a ação criminal até o término da função eletiva. Extinto o mandato, e não renovado, o ex-Parlamentar responderá pelo ato praticado e poderá ser punido."

Ainda sobre as relações da imunidade formal com o ilícito penal e seu processo, doutrina PONTES DE MIRANDA:

"Se o acusado deixa de ser Deputado ou Senador (e não se elege Senador ou Deputado), extinta está a função e, pois, a improcessabilidade. O Juiz, diante da cessação da imunidade, leva adiante o processo, como se apenas dele houvesse esquecido. O crime continuou desperto; só processo dormiu."

Quanto à questão que deve ser brandida na discussão sobre o pedido de licença, a doutrina também é precisa:

É THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI:

"Ao decidir sobre a conveniência ou não do procedimento criminal, exerce a Câmara função delicada em que se deve atender, de um lado, à necessidade de manter-se as prerrogativas parlamentares e, de outro lado, ao decoro da própria Câmara, que não deve acobertar com excessiva benevolência a responsabilidade de seus membros."

É o Professor ZENO CARDOSO, da Universidade do Pará:

"A Imunidade formal nunca poderá ser a via para o descrédito do direito e para a falência da justiça. ... Nunca e jamais deverá servir a imunidade processual para acobertar o delito comum e favorecer a impunidade. ... Como expõe a doutrina francesa, e há mais de um século, deve a Câmara concluir 'si la demande de poursuite est loyale et sérieuse et si elle n'est pas déterminée par des motifs politiques'. Entretanto, não pode a Câmara invadir a atribuição do judiciário. Ela não conclui se o denunciado é inocente ou culpado. Como um Tribunal Político, ela apenas decide se o seu membro será ou não processado criminalmente. Porém, se a imunidade formal ao que visa é, no cabo das contas, preservar a liberdade e a dignidade da Câmara, ante a possibilidade de serem elas afetadas pelo processamento de um dos seus membros, quando a mesma Câmara, sem razão e com base no simples 'esprit de corps' denega a licença, macula-se na sua própria dignidade. ...

A imunidade formal, certamente, não foi estabelecida para que, ao

sabor das emoções e paixões, prevalecesse o coleguismo, o compadrismo, a politiquice. Nem foi, seguramente, instituída para proteger a impunidade do crime. Seu objetivo precípuo é o de resguardar a independência legislativa contra os abusos. Era o que ensinava PIMENTA BUENO, analisando a constituição do Império, e opinando ainda: "Desde que houver delito, desde que razões políticas se não opuserem, parece fora de dúvida que a Câmara deve consentir na continuação do processo"..."

A decisão legislativa, nos casos de improcessabilidade, não será submetida a regras fixas e apriorísticas. Já se notou que os numerosos precedentes da prática parlamentar não conduzem à formulação de regra segura e invariável sobre os critérios que devem determinar a concessão ou denegação da prévia licença.

O critério não é normativo, mas político, dentro da discricionariedade das razões de conveniência e de oportunidade.

Portanto, como conclusão desta fase do Parecer, pode o Relator afirmar que o objeto da decisão desta Comissão - a concessão ou não da licença - não tem relação com um juízo de culpabilidade do Senhor Deputado.

A materialidade in concreto, a Autoria e a Culpabilidade são tarefas do foro judiciário, na sua condição de aplicador constitucional do direito penal.

Nessa Comissão, o juízo deve se circunscrever, como se viu, à relação entre o processo criminal e a representação política.

Deve o juízo desta Comissão fixar-se na constatação de ser, ou não, o processo criminal um mero instrumento para atingir a representação política. Apreciará, ainda, esta Comissão, a existência, ou não, de inconveniente para o bom funcionamento do Parlamento no prosseguimento de ação criminal contra um de seus membros.

São estes, e somente estes, os bens jurídicos protegidos pelo instituto da Imunidade Parlamentar."

Tudo isto posto, optamos por retomar o modelo da Emenda Constitucional nº 22/82, acabando com a necessidade de prévia licença para o processamento criminal de Deputados e Senadores e estabelecendo a possibilidade de sustação do processo pela Casa respectiva, à qualquer tempo, por iniciativa da Mesa ou de Partido Político. Todavia, acolhemos inovação - sugerida em várias Propostas - da exigência do Supremo Tribunal Federal comunicar a existência de processo.

Inverteu-se o procedimento relativo à imunidade processual com o escopo de evitar o não processamento de Congressista por crime comum. Sabemos que tal medida nada tem a ver com o instituto da imunidade parlamentar -

pensado como forma de assegurar o pleno exercício do mandato. Na verdade, o não processamento nos casos devidos, em razão da necessidade de licença prévia, tem colaborado para o combate, pela opinião pública, das instituições do Poder Legislativo. É nesse sentido que acolhemos as Propostas de Emendas Revisionais defensoras da inversão do procedimento e rejeitamos aquelas que sugerem a permanência da necessidade de licença prévia, às vezes, sugerindo prazo para a deliberação do pedido. Julgamos que ao adotar a inversão do procedimento, estamos valorizando o instituto da imunidade parlamentar.

Aprovadas também estão todas as Propostas que sugerem o término da imunidade processual para determinados crimes, pois se a inversão do procedimento garante o mais, indubitavelmente, está garantido o menos.

Acolhemos, igualmente, as Propostas que sugeriam a comunicação da existência de processo pelo Supremo Tribunal Federal à Casa respectiva, apenas após instaurada ação penal. Entendemos que a comunicação automática, sem a prévia apreciação por parte do julgador, poderá ser inútil, especialmente nos casos em que está extinta a punibilidade, não havendo razão para o prosseguimento do feito. Sabe-se que, nas hipóteses relativas às inviolabilidades civis e penais por opiniões, palavras e votos, o crime, simplesmente é inexistente. Diversamente do caso dos demais crimes, onde apenas se suspende a prescrição.

Quanto às Propostas que sugeriam o fim da votação secreta, optamos por rejeitá-las. É preciso que se analise a questão sobre a ótica do votante, e não, do votado. É inegável a existência do 'sprit du corps' nesta instituição. Sendo o voto, aberto, o parlamentar - mesmo entendendo razoáveis os motivos de não se sustar o processo já instaurado - levará em consideração sua relação com o interessado. Assim, ou votará a favor da sustação para agradar o colega, não criando com ele incompatibilidade, ou simplesmente não comparecerá à votação, o que poderá ser um problema em relação ao quorum. Parece-nos que o voto secreto, neste particular, garante uma independência desejada e necessária.

Rejeitamos também todas as Propostas que propõem alteração dos parágrafos 3º, 5º, 6º e 7º. Consideramos a atual redação boa e conveniente.

Antes de apresentarmos as conclusões, cumpre-nos alertar que integra este Parecer, anexo contendo o resumo, o voto e o parecer sobre cada uma das propostas e respectivas emendas apreciadas.

É o parecer, s.m.j.

III - CONCLUSÃO

Foram aprovadas nos termos do substitutivo as seguintes Propostas: 27-5, 34-9, 52-1, 76-4, 102-3, 105-4, 157-4, 160-3, 162-1, 176-0, 200-1, 230-5, 387-9, 503-9, 596-1, 1401-2, 1648-7, 1649-1, 1650-2, 1654-7, 1914-5,

1943-5, 2405-3, 2743-1, 3334-4, 3348-3, 3653-6, 4066-5, 5023-2, 5114-7, 5683-2, 6173-7, 6551-2, 6589-5, 6600-1, 6911-6, 7137-0, 7309-4, 7347-5, 7706-5, 8056-6, 8489-2, 9225-6, 9278-0, 9470-1, 10109-6, 11052-4, 11105-8, 11132-1, 11605-5, 11606-9, 11668-3, 11715-5, 11977-1, 11994-9, 12081-1, 12473-5, 13019-4, 13145-9, 13148-0, 13784-6, 14028-1, 14305-8, 14422-1, 14520-0, 14936-8, 15048-7, 15229-2, 15404-6, 17076-6 e 17228-1.

Foram rejeitadas todas as demais.

Com relação às Emendas às Propostas, foram rejeitadas as de número: 2865-2 e 2866-6. Todas as demais foram aprovadas nos termos do substitutivo.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 13 (ART. 55)
(PERDA DO MANDATO)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da Votação:

1º Turno: em: 22.03.94

- Aprovada a Emenda Aglutinativa nº 7, do Dep. Roberto Freire e outros - Parecer Favorável do Relator

Sim - 303

Não - 52

Abstenção - 23

Total - 378

2º Turno: em 25.05.94

- Aprovado o Texto do 1º Turno

Sim - 331

Não - 9

Abstenção - 13

Total - 353

Emenda Constitucional de Revisão nº 06, promulgada em 07 de junho de 1994.

Publicado no Diário Oficial em 09 de junho de 1994.

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Ficam acrescidos, ao art. 55, o inciso VII e o § 4º, com a seguinte redação:

“Art. 55. Perderá o mandato o Depu-
tado ou Senador:

.....
VII - que se desfiliar voluntariamente
do partido político sob cuja legenda foi eleito.

.....
§ 4º A renúncia de parlamentar sub-
metido a processo que vise ou possa levar à perda
do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efei-
tos suspensos até as deliberações finais de que tra-
tam os §§ 2º e 3º”

Art. 2º Fica incluída no § 3º do art. 55, após a referência ao inciso V, a expressão “e VII”.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

(APROVADA)
EMENDA AGLUTINATIVA Nº 7

Art. 1º Fica acrescido, no art. 55, o
§4º, com a seguinte redação:

“Art. 55

§4º. A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º”.

Art. 2º Esta emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões , em 22 de março de 1994

Dep. Nelson Jobim

Relator

(TEXTO APROVADO EM 2º TURNO)
PARECER Nº 13-A, DE 1994

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 6-A, DE 1994

Tendo em vista a aprovação, em primeiro turno, da emenda aglutinativa nº 7, apresentada ao substitutivo oferecido às propostas revisionais referentes ao art. 55 da Constituição Federal, esta Relatoria, em cumprimento ao disposto no art. 13 e seu § 1º da Resolução nº 01, de 1993-RCF, apresenta, em anexo, o texto para o segundo turno de apreciação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º Fica acrescido, no art. 55, o § 4º, com a seguinte redação:

“Art. 55.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.”

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO ART. 55

(PERDA DE MANDATO)

I - RELATÓRIO

Sob a rubrica "perda de mandato" foram analisadas cento e trinta e sete propostas revisionais. Desse total, cem foram apresentadas ao art. 55.

A perda de mandato por ato de infidelidade partidária, ou casos similares, foi prevista em setenta propostas. Em apenas metade desses casos o proponente apontou explicitamente o art. 55 como objeto da proposta.

Há propostas sugerindo a perda do mandato em razão: a) do recebimento de concessão para exploração de canais de rádio ou televisão; b) da não apresentação de declaração de bens e autorização para quebra do sigilo bancário; c) de apresentação de proposição que crie despesas sem a respectiva cobertura orçamentária; d) de prática de crime contra o patrimônio e a administração pública; e) de iniciativa popular.

Onze propostas sugerem procedimentos alternativos em caso de renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato.

De outra parte, observamos quinze propostas que alteram a votação de secreta para aberta, enquanto outras três pretendem a supressão de algum dispositivo do artigo.

É de se destacar que seis propostas estão relacionadas com o inciso III do artigo, ora modificando para a "quarta parte" ou mesmo "quinta parte" o número de

ausências permitidas às sessões ordinárias, ora estendendo a exigência de presença aos trabalhos das Comissões, e até do Congresso Nacional.

Algumas propostas tornam inelegível por oito anos o titular de mandato político que renunciou; outras determinam a inabilitação por dezesseis anos para o exercício de função pública daquele que perde o mandato em razão de crime contra a vida ou o patrimônio público.

Por fim, há propostas que acrescentam expressões e adequam os parágrafos às modificações feitas aos incisos.

É o relatório.

II - PARECER

O sentimento do Congresso Nacional com relação ao tema da fidelidade partidária é sugerido pelo número de propostas revisionais apresentadas. Cerca de cem propostas demonstram, de alguma forma, o objetivo de contribuir

para a consolidação do sistema partidário brasileiro através da repulsa a atos de infidelidade partidária.

Dessas propostas, apenas uma terça parte é dirigida ao art. 55. Outra terça parte, apesar de dirigida a artigos diferentes, prescreve para os atos de infidelidade a punição de perda do mandato. A Relatoria achou por bem reuni-las no presente parecer.

Uma preocupação guiou o esforço realizado para dar operacionalidade à proteção pretendida ao sistema partidário. Dando seguimento, de resto, a grande parte das propostas, resolveu-se especificar o comportamento punido. A escolha recaiu sobre a desfiliação voluntária do partido sob cuja legenda o candidato foi eleito.

Por outro lado, a especificação do comportamento punido torna possível recorrer ao processo sumário de operacionalização da punição prevista no § 3º do art. 55.

A Relatoria entendeu ainda dar guarida a uma inquietação visível em seis propostas revisionais. Consta-se que a mera perda de mandato constitui punição por demais branda para parlamentares em fim de mandato. Dessa forma, torna-se necessário introduzir no art. 14 um novo caso de inelegibilidade com o intuito de suprir esta carência.

Os membros do Congresso Nacional serão chamados a se manifestar separadamente sobre essa punição extra. O tema da fidelidade partidária será então conceitualmente explorado.

As propostas revisionais que determinam o sobrestamento da tramitação do processo de perda de mandato, em caso de renúncia de parlamentar, merecem algumas reflexões.

De início, cumpre observar que, sob o enfoque teleológico, a renúncia do parlamentar, no curso de processo de perda de mandato, colima, antes de tudo, evitar a aplicação da sanção respectiva, que acarretaria ponderáveis prejuízos à sua imagem pessoal, especialmente junto à comunidade que representa.

Depois, e aí consideramos aspectos meramente políticos, a renúncia visa a evitar que a perda do mandato acarrete, nos casos específicos dos incisos I e II do art. 55 da Constituição, a inelegibilidade por determinado período, por força de disposição contida em normas eleitorais de natureza infraconstitucional. Assim, tem-se que a renúncia do parlamentar, no curso de processo para aplicação da sanção político-disciplinar da perda de mandato, tem por evidente escopo evitar que se concretizem situações danosas aos seus interesses pessoais e políticos.

Feitas essas observações iniciais, passamos ao exame dos aspectos

tos jurídicos da questão. É certo que a renúncia, em Direito, constitui ato unilateral, em que alguém abre mão de direitos próprios e disponíveis.

Certo é, igualmente, que o mandato parlamentar constitui delegação do povo a seus representantes para, em seu nome, atuarem junto ao órgão legislativo, expressando manifestação legítima da soberania popular.

Sob tais bases, e sem entrar na controversa seara da definição jurídica da representação política, tem-se que o mandato popular não é um direito que o parlamentar exerce em nome próprio, mas em nome de outrem, não constituindo, pois, direito plenamente disponível, suscetível de renúncia, a qualquer tempo, sem atentar para as normas diretoras do órgão legislativo que integra, detentor, como órgão colegiado, junto com os outros Poderes do Estado, da soberania nacional.

Um outro aspecto a ser abordado, também de natureza jurídica, é a prática de um ato de renúncia pelo parlamentar com ostensivo e declarado propósito de escapar à imposição de sanções político-disciplinares pelo órgão legislativo de que seja membro. Vale dizer, usar de um meio legítimo para atingir um fim ilegítimo, qual seja, o de evitar que se lhe apliquem penalidades constitucionalmente previstas pela prática de determinados atos.

A Teoria Geral do Direito tem apreciado tal fato, que consubstancia situação de fraude à lei, especialmente prevista pelo Direito Civil, Comercial e Processual.

A sanção a tal ilicitude, todavia, não se deve restringir ao âmbito do Direito Privado, mas sim estender-se ao Direito Público, especialmente ao Direito Constitucional.

Intentando as referidas propostas revisionais evitar situações que constituem, conceitualmente, fraude à lei, como a renúncia de parlamentares no curso de processo de perda de mandato para impedir a imposição de sanções político-disciplinares, somos pelo seu acolhimento, na forma do substitutivo que apresentamos.

Em relação às propostas que sugerem, no caso dos incisos I, II e VI, que a perda de mandato seja decidida por voto aberto, parece-nos não devam merecer aprovação.

As deliberações, em tais casos, envolvem aspectos pessoais, em que parlamentares avaliam condutas de membros do Congresso, pessoas com quem conviveram durante anos nas atividades legislativas. Relações de amizade, inclusive, se estabelecem, em grande número de casos, entre os congressistas, tornando constrangedor o julgamento de seus Pares, por voto aberto, em processo de perda de mandato.

Todavia, face à inevitabilidade de tal julgamento, por expressa

disposição constitucional, que se faça por voto secreto, como previsto no atual art. 55, §2º.

Votamos, assim, pela rejeição destas propostas.

Finalmente, há as propostas revisionais que se referem às hipóteses de revogação do mandato por iniciativa popular.

O instituto da revogação do mandato é encontrado no direito comparado, sendo de se mencionar, em especial, o *recall*, existente nos Estados Unidos.

Doutrinariamente, o instituto é controverso, sobretudo pelo caráter de irrevogabilidade que se reconhece ao mandato representativo, em contraposição ao mandato imperativo.

Há de se considerar, ademais, que o eleito não é representante só de seus eleitores, mas de todas as pessoas que habitam determinado território.

Sob outro aspecto, a revogação do mandato, em eleições pelo sistema proporcional, é difícil de se operar, pela impossibilidade prática de serem identificados os eleitores de determinado candidato, eleito pelo voto secreto.

Somos, pois, pela manutenção do caráter irrevogável do mandato popular, ressalvados os casos hoje constitucionalmente previstos, por mais adequado à tradição brasileira, em que a aferição da proficiência dos representantes do povo se dá, periodicamente, através da realização dos pleitos.

Opinamos, assim, pela rejeição das propostas revisionais referidas.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo no sentido de incluir, entre as hipóteses de perda de mandato, a desfiliação voluntária do partido sob cuja legenda foi eleito o Deputado ou Senador. Previmos, também, que a renúncia de parlamentar, quando submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos do art. 55, não impedirá o prosseguimento do mesmo. Pretendemos, com isso, assegurar a aplicação de todas as eventuais punições ligadas ao processo e impedir a diluição do aspecto pedagógico de uma decisão final condenatória.

A indicação do voto em relação às propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 14 (ART. 56)
(LICENÇA DE PARLAMENTAR)**

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da Votação

1º Turno: em 10.03.94

- Rejeitada a Emenda Aglutinativa

Sim - 288

Não - 51

Abstenção - 12

Total - 351

Mantido o Texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 56 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56.

I -

II - licenciado pela respectiva Casa:

a) para tratamento de saúde;

b) por motivo de maternidade, nos termos do inciso XVIII do art. 7º;

c) para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias.

§ 1º - O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura nas funções previstas neste artigo ou licença para tratamento de saúde, quando superior a cento e vinte dias.

§ 2º -

§ 3º -”

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

(REJEITADA)

SUBEMENDA APRESENTADA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

(PARECER Nº 14, DE 1994-RCF)

Art. 1º. O Art. 56 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.56

I-

II - Licenciado pela respectiva casa:

a) para tratamento de saúde;

b) por motivo de maternidade, nos termos do inciso XVIII do Art.

7º; **c)** para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias, por sessão legislativa.

§ 1º

§ 2º

§ 3º

Art. 2º. Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala das Sessões, em de de 1994

..... Dep. Nelson Jobim

Relator:

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO ART. 56 (AFASTAMENTO DO EXERCÍCIO DO MANDATO)

I - RELATÓRIO

Em relação ao art. 56, que trata das hipóteses de licença do exercício do mandato, foram apresentadas 19 Propostas.

Algumas referem-se ao prazo previsto no inciso II e no § 1º do dispositivo: uma propõe sua alteração para trinta dias, outra para “até” cento e vinte dias, e, ainda outra sugere a sua supressão.

Cinco Propostas tratam do inciso I, ora acrescentando, entre os cargos cuja investidura não implicam a perda do mandato, professor universitário (em instituição localizada na sede do Poder), Presidente ou Diretor de autarquia, fundação ou sociedade de economia mista prestadoras de serviços, ora retirando daquele rol Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital, bem como de missão diplomática temporária.

De outra parte, há uma Proposição estabelecendo como suplentes de Senadores os candidatos que tiverem sido mais votados em ordem decrescente.

Observamos, ainda, Propostas que acrescentam parágrafo ao art. 56: a) para disciplinar a existência de parte fixa e variável na ajuda de custo dos parlamentares; b) a gratuidade do exercício do mandato; c) para determinar até o último dia do ano anterior à eleição, o prazo de desincompatibilização de parlamentar investido em algum dos cargos referidos no inciso I.

II - PARECER

Estamos diante de assunto que merece especial atenção: afastamento do exercício do mandato.

A atual redação do dispositivo, pouco precisa, tem causado interpretações as mais diversas, seja por parte das Mesas, seja por parte dos Congressistas. Por esta razão, estamos propondo nova sistematização a respeito do tema, com vista a esgotar a matéria.

Inicialmente, propomos a alteração do inciso II do art. 56 para dividir em alíneas as licenças ali previstas, de modo a facilitar o entendimento.

Uma segunda alteração que se faz necessária é a substituição do termo “por motivo de doença” para “tratamento de saúde”, tecnicamente mais adequado e conforme a melhor tradição do nosso ordenamento jurídico.

De outra parte, incluímos nova hipótese de licença: o afastamento por motivo de maternidade.

Experiência recente, ocorrida na Câmara dos Deputados, com a Deputada Jandira Feghali, deixou clara a necessidade da previsão da licença maternidade para parlamentares.

Naquela ocasião, foi-lhe concedida, precariamente, licença por motivo de doença. Se assim não houvesse feito a Mesa, corria o risco a Deputada de ver cassado o seu mandato. A tentativa, à época, de se prever a hipótese por resolução, não teve êxito por falta de amparo constitucional.

É preciso lembrar que a licença maternidade, mais que o restabelecimento da parturiente, quer proteger o direito da criança - tão unanimemente defendido no mundo moderno - a uma infância tranquila e saudável.

A idéia por nós proposta pretende acabar com este impasse, tornando claro no texto constitucional a possibilidade de licença, nos termos do inciso XVIII do art. 7º, à parlamentar gestante.

Finalmente, modificamos o texto do § 1º do dispositivo para tornar indubitoso que, além dos casos de vaga e investidura, previstos no inciso I, a única hipótese de suplência é a licença para tratamento de saúde superior a cento e vinte dias.

Houvemos por bem rejeitar as Propostas que fazem outras alterações ao artigo, por entendermos que a atual redação é mais adequada.

Exceção há que se fazer quanto à Proposta 3093-1 que será aproveitada no art. 54.

Antes de apresentarmos as conclusões, cumpre-nos alertar que integra este Parecer, anexo contendo o resumo, o voto e o parecer sobre cada uma das propostas e respectivas emendas apreciadas.

III - CONCLUSÃO

Foram rejeitadas todas as Propostas.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 15 (ART. 62)
(MEDIDA PROVISÓRIA)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

O Parecer não foi apreciado

Mantido o Texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulgam a seguinte emenda constitucional de revisão:

Art. 1º O art. 62 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado para se reunir extraordinariamente no prazo de cinco dias.

§1º Não serão objeto de medida provisória as matérias:

I - reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas;

II - relacionadas a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais;

b) direito penal;

c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§2º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, a contar de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar, através de decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§3º Não editado o respectivo decreto legislativo no prazo de sessenta dias, as relações jurídicas decorrentes de medida provisória conservar-se-ão por ela regidas.

§4º É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória não apreciada ou rejeitada, no todo ou em parte, pelo Congresso Nacional.”

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor da data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Nos termos regimentais, é oferecida a seguinte emenda aglutinativa (Substitutivo do Relator; PRE 00325, Dep. Mendes Botelho; PRE 000924-3, Dep. Francisco Dornelles; PRE 00423-2, Dep. Roberto Magalhães; PRE 00923-0, Dep. Delfim Neto; PRE 01789, Dep. João McIlão; PRE 07022-1, Sen. Alfredo Campos), para ser votada quando da apreciação do respectivo parecer:

Art. 1º O art. 62 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado para se reunir extraordinariamente no prazo de dez dias.

§1º Não serão objeto de medida provisória as matérias:

I - reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas;

II - relacionadas a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais;

b) direito penal;

c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e créditos extraordinários, ressalvada a permissão constante do Art. 167, §3º, .

§2º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, a contar de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar, no prazo de sessenta dias subsequentes, através de decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§3º Não editado o decreto legislativo referido no parágrafo anterior, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória conservar-se-ão por ela regidas.

§4º É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória não apreciada ou rejeitada, no todo ou em parte, pelo Congresso Nacional.”

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor em 1º de janeiro de 1995.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS
AOS ARTS. 59, V E 62 (MEDIDAS PROVISÓRIAS)

I - RELATÓRIO

A respeito do tema "medidas provisórias" foram apresentadas cerca de 110 propostas revisionais específicas e pelo menos 07 emendas às propostas.

Dentre elas, 35 sugerem a supressão total do instituto, revogando o inciso V do art. 59 e o art. 62 do texto constitucional; 14 pretendem restringir seu campo normativo a determinadas matérias, tais como finanças públicas e segurança nacional; 18, ao revés, propõem sejam excluídas de seu domínio normativo matérias diversas, entre as quais as referentes a direitos individuais, sociais, políticos e relativos a nacionalidade, matéria penal e tributária, matéria reservada às leis complementares e matéria insuscetível de delegação legislativa, nos termos do art. 68 da Constituição.

Em relação à possibilidade de reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa, 24 propostas sugerem sua vedação explícita; 10 admitem a reedição por uma vez; 09 propõem a reedição, por uma vez, no caso de não haver sido objeto de deliberação pelo Congresso Nacional; apenas 01 propõe a reedição sem limites.

Cerca de 16 propostas fazem referência ao prazo de conversão da medida provisória em lei, em sua maioria sugerindo alteração para sessenta dias.

Quanto a outras modificações propostas, devem ser registradas, entre outras, as que sugerem: retorno ao instituto do decreto-lei (02 propostas); transformação da medida provisória em espécie de "delegação legislativa especial" (02 propostas); instituição da exigência de motivação para a edição de medidas provisórias (01 proposta).

O Anexo a este parecer, que dele faz parte integrante, contém a descrição pormenorizada de todas as propostas e emendas apresentadas.

É o relatório.

II - PARECER

O instituto da medida provisória - idealizado na última Constituição quando ainda se cogitava da implantação do sistema parlamentarista de governo - sobreviveu no texto presidencialista afinal adotado no pressuposto de que, em algumas ocasiões, a necessidade de se dar solucionamento adequado e eficaz a determinadas situações emergenciais entra em choque com a inevitável lentidão do procedimento ordinário de formação das leis, tornando-se imprescindível a adoção de instrumentos normativos mais ágeis que possam ser utilizados extraordinariamente pelo Poder Público.

No Brasil, como lembra o Professor RAUL MACHADO HORTA em ensaio publicado na Revista de Informação Legislativa, a atividade normativa do Poder Executivo despontou na Carta de 10 de novembro de 1937 sob a forma de atividade eventual do Presidente da República, a ser exercida, mediante autorização do Parlamento, dentro de condições e limites, durante os períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara. Tornou-se, entretanto, atividade permanente, “por não se ter reunido o Congresso na vigência daquela Carta, como previa disposição transitória do art. 180, erigido em fundamento da pletórica atividade legislativa do Presidente da República” (cf. HORTA, Raul Machado - “Medidas Provisórias” in Revista de Informação Legislativa, Jul/Set 1990, p. 05/06).

Este tipo de atuação normativa do Executivo, suprimido pela Constituição de 1946, viria a reaparecer no texto de 1967 e incorporar-se à Emenda Constitucional nº 01/69, compondo a estrutura do regime político autoritário então inaugurado.

Com a democratização do País e a retomada das prerrogativas institucionais do Legislativo, a Constituinte de 1988 entendeu conveniente a adoção de procedimento legislativo especial que, sem incorrer nas características ditatoriais do extinto decreto-lei, pudesse ser utilizado extraordinariamente pelo Executivo para atender a situações de extrema urgência e relevância. Como advertia o Professor MACHADO HORTA no ensaio já referido, “as medidas provisórias da Constituição da República de 1988 correspondem a outra denominação que recebeu o decreto-lei no Direito Constitucional Brasileiro. É certo que sua fonte inspiradora não se localiza no regime autoritário anterior e reside, ao contrário, em texto representativo do constitucionalismo democrático”, qual seja, a Constituição da República da Itália, de 1948.

Naquele País, como aqui, a instituição dos **provvedimenti provvisori con forza di legge**, constante do art. 77 do texto constitucional, teve em vista eliminar o sistema do **decreto-legge** (editado de modo abusivo no regime anterior) sem, entretanto, suprimir a possibilidade de ação normativa do Executivo diante de acontecimentos extraordinários que demandassem do Poder Público pronta atuação de legislador.

Nosso art. 62, hoje objeto de tantas de propostas revisionais, foi o que resultou de semelhantes preocupações do Constituinte brasileiro de 1988, ansioso por expurgar da ordem institucional os resquícios do regime autoritário recém-enterrado, mas ainda atento à necessidade de se dotar o Poder Executivo de mecanismos normativos adequados ao atendimento de situações emergenciais que não possam aguardar os procedimentos legislativos ordinários sem o risco de prejuízos consideráveis à ordem econômica, política ou social do País.

A partir de todos esses dados, não vemos como acolher as propostas relativas à supressão total do instituto da medida provisória, que parece

fundamental instrumento de governo em momentos excepcionais da vida pública.

Cumprê reconhecer, entretanto, que estes cinco anos de vigência do texto constitucional demonstraram uma série de falhas na disciplina excessivamente genérica do instituto então adotado. O expressivo número de propostas revisionais apresentadas sobre o tema é indicativo do quanto se tornou fundamental aperfeiçoar-se o texto do art. 62, seja para corrigir as lacunas referentes à limitação do domínio normativo das medidas provisórias ou à possibilidade de sua reedição pelo Executivo, seja para alterar as normas que se mostraram equivocadas na experiência prática, como a referente ao prazo de sua conversão em lei.

Em relação à limitação do campo normativo, verificaram-se duas tendências principais entre as propostas: definição das matérias que poderiam vir a ser disciplinadas por medida provisória e, ao contrário, exclusão, de seu domínio temático, daquelas insuscetíveis de regulamentação através do instituto.

No substitutivo apresentado, entendemos mais adequada a segunda alternativa, já adotada pela Constituição em relação às leis delegadas, nos termos do § 1º do art. 68. Pareceu-nos que, sendo o instituto da medida provisória providência legislativa excepcional, concebida para atender a situações emergenciais não previsíveis aprioristicamente, seria mais conveniente enumerar no texto constitucional, a título de exceção, apenas as matérias excluídas de seu campo temático, salvaguardando-se, como regra geral, o poder de ação do Poder Executivo diante de situações urgentes e relevantes que lhe exijam pronta atuação normativa e que não possam ser contornadas pelas vias legislativas ordinárias.

Entre as matérias que deverão estar vedadas ao domínio normativo da medida provisória, adotamos sugestão praticamente consensual de todas as propostas revisionais sobre o assunto: matérias mencionadas no § 1º do art. 68 como insuscetíveis de delegação legislativa. Esta, aliás, tem sido tese defendida em doutrina pelo Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA desde a promulgação do texto de 1988:

“Uma interpretação lógico-sistemática leva a concluir que o Presidente da República não poderá disciplinar por medida provisória situações ou matérias que não podem ser objeto de delegação. Seria um despautério que medidas provisórias pudessem regular situações que sejam vedadas às leis delegadas” (cf. SILVA, José Afonso in “Curso de Direito Constitucional Positivo” - Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 5. edição, p. 459)

De fato, não parece razoável que a Constituição proíba a delegação de poderes ao Presidente da República sobre certos assuntos e, de outra parte, admita a competência deste para dispor sobre os mesmos através de medida provisória, cujo procedimento de elaboração é muito mais discricionário que o previsto para a legislação delegada.

Nesse sentido, estamos propondo, no substitutivo, a vedação de medida provisória sobre matérias: 1) de competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa de qualquer de suas Casas; 2) reservadas ao domínio normativo das leis complementares; 3) relativas a nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais; 4) referentes a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. Deixamos de mencionar as matérias referentes à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantias de seus membros pelo fato de já se encontrarem constitucionalmente reservadas à lei complementar, sendo dispensável a referência. Do mesmo modo, entendemos que os direitos individuais insuscetíveis de delegação legislativa são os previstos no art. 5º do texto constitucional, sendo igualmente dispensável, por óbvia, sua exclusão do campo normativo das medidas provisórias, que só têm força de lei ordinária, não de norma constitucional.

Incluímos ainda no rol de matérias que não poderão ser objeto de medida provisória outra sugestão constante de quase todas as propostas apresentadas: matéria penal, sujeita ao princípio basilar da legalidade formal. Medida provisória, como o próprio nome indica, só a título temporário e, por isso mesmo, precário, inova a ordem jurídica, não podendo equiparar-se à lei em sentido formal. A regulamentação de matéria penal por medida provisória constituiria verdadeira derrogação do princípio da anterioridade e da legalidade, elevado à categoria de norma fundamental na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão: "Não há crime sem lei anterior que o defina; não há pena sem prévia cominação legal". Tratando-se de ato de juridicidade precária, a medida provisória não pode dispor sobre criminalização de condutas ou cominação de penas sem abalar toda uma estrutura doutrinária e normativa em que se assenta hoje o moderno Direito Penal.

Em relação ao prazo de conversão em lei, foram muitas as propostas sugerindo sua ampliação para sessenta dias, medida que nos pareceu de todo adequada e conveniente face às experiências vividas até hoje com o novo instituto. Na verdade, a fixação de trinta dias para apreciação de medidas provisórias editadas foi a única diferenciação substancial entre o disposto em nosso art. 62 e o constante do art. 77 da Constituição italiana, franca fonte de inspiração para o legislador constituinte de 1988. A preocupação em afastar definitivamente os fantasmas de um Executivo com poderes excessivos acabou por determinar prazo muito exíguo para o exame desses atos normativos excepcionais pelo Congresso, o que resultou em efeitos inversos, dando ensejo à reedição ilimitada de medidas provisórias não apreciadas no prazo constitucional.

Assim é que estamos propondo, aliada à ampliação do prazo de conversão para sessenta dias, a vedação explícita de reedição de medidas provisórias rejeitadas ou não apreciadas pelo Congresso Nacional. A experiência dos últimos cinco anos tem demonstrado o quanto o Poder Executivo tende a abusar da prerrogativa constitucional de editar medidas provisórias, renovando, muitas vezes indefinidamente, e ao arrepio da vontade do Congresso Nacional, medidas não apreciadas e até mesmo rejeitadas. Este tipo de prática contraria toda a sistemática do processo legislativo brasileiro, que tem entre seus princípios básicos a proibição de reapreciação de matéria numa mesma sessão legislativa, salvo pela vontade da maioria absoluta dos membros de cada Casa, como disposto no art. 67 do texto constitucional.

Finalmente, acolhemos, ainda, as sugestões referentes à previsão de manutenção dos efeitos da medida no caso de o Congresso Nacional não disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes. Propomos, para tanto, a delimitação de um prazo de sessenta dias para que o Legislativo exerça sua competência, que deverá ser positivada através da edição de decreto legislativo específico.

Estas as alterações que nos parecem devam ser adotadas para a revisão do texto do art. 62 da Constituição.

É o parecer.

III - CONCLUSÃO

Tudo isto posto, concluímos pela aprovação, na forma do substitutivo apresentado, das Propostas Revisionais de nºs 0325-4; 0423-2; 0923-0; 0924-3; 0951-6; 1789-4; 2114-8; 2375-0; 2860-4; 4127-6; 4461-9; 5240-1; 5525-7; 5790-1; 6588-1; 7022-1; 7570-4; 8156-1; 8327-2; 8328-6; 8380-4; 8472-2; 8573-1; 8766-9; 8934-9; 9383-1; 9606-2; 11208-4; 12420-1; 13117-2; 13406-1; 14031-1; 14250-7; 14287-6; 14477-2; 14762-6; 15392-4; 15420-1; 15974-5; 16420-7; 16673-1; 17105-6; 17108-7; 17158-0 e rejeição das demais, nos termos do Anexo integrante deste parecer.

É o voto.

Sala das Sessões, em
Deputado NELSON JOBIM
Relator

PARECER Nº 16 (ART. 82)
(PRAZO DO MANDATO, 5 PARA 4 ANOS)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 17.01.94

Resultado da Votação

1º Turno: em: 09.03.94

- Aprovado o Substitutivo do Relator

Sim - 429

Não - 17

Abstenção - 6

Total - 452

2º Turno: 24.05.94

- Aprovado o texto do 1º Turno.

Sim - 323

Não - 29

Abstenção - 5

Total - 357

Emenda Constitucional de Revisão nº 05, promulgada em 07 de junho de 1994.

Publicado no Diário Oficial no dia 09 de junho de 1994.

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. No Art. 82 fica substituída a expressão “cinco anos” por “quatro anos”.

Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor no dia 1º de janeiro de 1995.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. No art. 82 fica substituída a expressão “cinco anos” por “quatro anos”.

Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor no dia 1º de janeiro de 1995.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO ART. 82
(DURAÇÃO DE MANDATO)

I - RELATÓRIO

Das propostas revisionais que propuseram mudanças ao art. 82, quatorze lidaram especificamente com a redução do mandato presidencial, estabelecendo-o em quatro anos. Além disso, das propostas que defendiam a reeleição para o cargo de Presidente da República, também incidindo sobre o art. 82, 44 estabeleciam a redução do mandato presidencial.

II - PARECER

A história política brasileira registra o dilema constante de presidentes solitários, que se elegem contra maiorias congressuais. Ora, este mal-estar crônico de nossa república presidencialista foi propiciado justamente por um mandato presidencial artificialmente longo de cinco anos. Em primeiro lugar, ele não permite a coincidência das eleições presidenciais com as congressuais, o que impede a formação de maiorias sólidas de governo, requisito fundamental para a legitimidade de um governo democrático. A segunda razão é a contrapartida da primeira: o Poder Executivo, consciente da fragilidade de seu apoio parlamentar, manipula casuisticamente sua base congressual de sustentação, barganhando cargos ou verbas públicas, de acordo com as tendências políticas do Poder Legislativo, o qual é objeto de nova eleição durante o mandato presidencial. O Executivo é obrigado a lidar, portanto, com dois parlamentos diferentes no curso de um mandato com a desnecessária duração atual, situação que o leva à tentação autoritária ou à completa apatia de iniciativa, tornando-se presa dos desmandos do Congresso.

Por último, admitida a reeleição, a redução do mandato presidencial não se limitaria a uma mera punição aos desmandos do Executivo, mais constituir-se-ia em uma engrenagem a mais com vistas a propiciar uma maior agilidade à questão sucessória, impedindo, portanto, uma administração interminável, caso fosse mantida a duração do mandato atual, assim como permitindo um prazo de substituição mais curto aos governos menos satisfatórios, o que poderia ser um fator de diminuição de nossas crises políticas.

III - CONCLUSÃO

Por todo exposto, apresentamos substitutivo no sentido de alterar o artigo 82, para reduzir o mandato do Presidente da República para quatro anos. Em consequência, supprime-se a expressão "cinco anos", sendo esta substituída pela expressão "quatro anos".

A indicação do voto das propostas e respectivas emendas consta do anexo que integra este Parecer.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM - Relator

HISTÓRICO

Data da publicação do Parecer: 24.01.94

Resultado da Votação:

1º Turno: em: 08.03.94

- Rejeitado o Substitutivo do Relator

Sim - 84

Não - 328

Abstenção - 04

Total - 416

- Destaque nº 01 do Dep. Armando Pinheiro (Arts. 25, 29, 78, 79, 80 e 81 PRE 0765-4 - Retirado pelo Autor.

Mantido o Texto da Constituição Federal

A Mesa do CONGRESSO NACIONAL, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Ficam suprimidos o art. 79 da Constituição Federal e as referências ou disposições relativas ao Vice-Presidente, aos Vice-Governadores de Estado, ao Vice-Governador do Distrito Federal e aos Vice-Prefeitos constantes dos artigos 12, 14, 28, 29, 32, 49, 51, 52, 57, 77, 78, 80, 81, 83, 89, 91 e 102.

Art. 2º O art. 80. da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 80 Em caso de impedimento do Presidente da República ou de vacância do cargo, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.”

Art. 3º O art. 81 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 81. Vagando o cargo de Presidente da República, será feita eleição noventa dias depois de aberta a vaga.

§ 1º Se a vacância ocorrer nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição será feita pelo Congresso Nacional, trinta dias depois de aberta a vaga, na forma da lei.

§ 2º Em qualquer dos casos, o eleito deverá completar o período de seu antecessor.”

Art. 4º O art. 83 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 83. O Presidente da República não poderá, sem licença do Congresso Nacional e transmissão do cargo a seu substituto, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo.”

Art. 5º Esta Emenda Constitucional

entra em vigor na data de sua publicação, asseguradas as prerrogativas dos Vice-Governadores e Vice-Prefeitos com mandatos vigentes até 31 de dezembro de 1994 e de 1996, respectivamente.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS SOBRE OS ARTIGOS 12, 14, 28, 29, 32,
49, 51, 52, 57, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 89, 91 E 102
(SUPRESSÃO DE VICES)

I - RELATÓRIO

Foram apresentadas cento e dezessete Propostas Revisionais relacionadas com a supressão do Vice-Presidente, dos Vice-Governadores e dos Vice-Prefeitos. Algumas delas incidem de forma conjunta sobre os diversos dispositivos constitucionais que tratam do assunto em tela enquanto outras sugerem, isoladamente, a supressão ou do Vice-Presidente, ou do Vice-Governador ou do Vice-Prefeito. Os artigos da Constituição que se referem ao Vice-Presidente da República são os de n.ºs 12, 14, 49, 51, 52, 57, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 89, 91 e 102. O artigo relativo a Vice-Governador de Estado é o 28, enquanto que o relativo a Vice-Prefeito é o de n.º 29. O art. 32 diz respeito ao Vice-Governador do Distrito Federal. As propostas que tratam especificamente da supressão de Vice-Presidente somam o total de vinte e sete. As outras ou atuam de forma combinada, extinguindo os demais vices, ou propõem a supressão parcial dos vices estaduais e municipais.

II - PARECER

John Adams, o primeiro Vice-Presidente da história americana, referiu-se ao cargo que ocupava, como "o mais insignificante que a invenção do homem já produziu ou sua imaginação concebeu".

Nos países em que a vice-presidência existe como instituição, sua história não é gloriosa. Poucos estudiosos do direito constitucional ou da ciência política encontram motivos para elogiá-la, quando a mencionam. O "Dictionnaire Constitutionnel" de Olivier Duhamel e Yves Mény dedica ao verbete "Vice-Presidente" apenas um parágrafo, indicando que as atribuições do cargo, longe de serem precisas, apontam para sua pouca ou nenhuma utilidade.

Com efeito, os países que mantêm a instituição da vice-presidência parecem fazê-lo mais por costume do que por entusiasmo quanto aos méritos que dela promanam. Uma rápida apreciação de sua história no contexto norte-americano e brasileiro virá demonstrar a disfuncionalidade do cargo no contexto das estruturas políticas.

A história da vice-presidência americana é um exemplo típico de instituto que seguiu curso de desenvolvimento diferente da idéia original que lhe foi atribuída. Segundo a historiadora Ruth Silva em seu livro "Presidential Succession" (1968), o propósito inicial dos Pais Fundadores da República Americana ao criarem o cargo de Vice-Presidente era o de encontrar um substituto temporário para o Presidente, em caso de vacância, até a convocação de novas eleições. De acordo com esta doutrina original, o Vice-Presidente seria o segun-

do candidato mais votado da eleição presidencial, pois nas primeiras eleições americanas os eleitores eram obrigados a votar em dois candidatos (sendo um deles, obrigatoriamente, um candidato de um Estado diferente que o do eleitor). Desta forma, visava-se garantir o caráter nacional da eleição.

A ascensão da política partidária terminou por tornar este mecanismo eleitoral questionável, uma vez que o Presidente corria o risco de ter como substituto um seu rival. Promulgou-se, então, em 1804, a 12ª emenda à Constituição Americana, estabelecendo-se que os votos para Presidente e Vice-Presidente seriam separados. A partir de então a vice-presidência perdeu sua importância política e tornou-se um refúgio seguro para personalidades insignificantes. Cumpriu-se, então, a predição de Hamilton, que temia ver na criação da vice-presidência algo completamente supérfluo.

Não obstante, a definição de Vice-Presidente como um substituto temporário do Presidente permanecia na letra da lei, embora fosse desrespeitada na prática. Em realidade, a ambigüidade da Constituição possibilitou que os Vices se tornassem Presidentes.

Em 1841, o Presidente William Harrison morreu um mês depois da posse. John Tyler, seu Vice, encenou um golpe constitucional pretextando que, ao receber as obrigações e os poderes da presidência, o Vice-Presidente, herdava, também, o cargo. Tal argumentação foi aceita pelo Congresso e Tyler foi empossado Presidente. Cristalizava-se, portanto, a norma sucessória que tornava o Vice o substituto do Presidente, pelo resto do mandato, em caso de vacância.

A Lei da Sucessão Presidencial de 1886 tentou normalizar a situação, retornando a idéia original, que definia o Vice como um sucessor temporário do Presidente. Permaneceu, contudo, letra morta. Assim, a vice-presidência sobreviveu como forma indistinta no ordenamento institucional americano, disciplinando, de maneira casuística, a questão sucessória, ainda que não se tenha conseguido definir claramente a legitimidade do princípio que a engendrava, assim como a função do cargo.

Com efeito, a Constituição Americana estabelece que o Vice-Presidente é também, o Presidente do Senado. Decorre desta definição a primeira dúvida: é o Vice-Presidente membro do Poder Executivo ou do Poder Legislativo? Ora, se o Vice-Presidente é membro do Executivo cria-se, então, um novo questionamento. A Magna Carta americana declara que o Poder Executivo é uno e indivisível. Neste contexto, qualquer atribuição de autoridade explícita ao Vice-Presidente soaria como discrepante da norma constitucional.

Qual a causa, por conseguinte, de tamanha longevidade de uma instituição tão contraditória em seus fundamentos e objetivos? No decurso da história americana, a vice-presidência cristalizou-se não em razão de um valor intrínseco, mas pela sua conveniência. Ela tornou-se uma peça importante da

engrenagem do processo eleitoral americano. Vice- -Presidentes são escolhidos para apaziguar facções antagônicas de partidos para garantir equilíbrios regionais ou captar votos de minorias raciais e outros segmentos da sociedade. No dizer do historiador americano Arthur Schlesinger em seu livro clássico “Os Ciclos da História Americana” (1986): “Um político é nomeado para o cargo por motivos desvinculados de suas qualidades presidenciais e eleito para a vice-presidência como parte de uma venda conjugada.”

Cabe perguntar se expedientes eleitorais desta ordem mostraram-se bem sucedidos. Quem nos diz é o próprio Schlesinger:

“(…) A análise de votação sugere que as pessoas tendem mais a votar contra os candidatos à Vice-presidência do que a favor deles”.

E conclui, o mesmo historiador, de maneira taxativa:

“A vice-presidência (...) afastou a república americana dos padrões democráticos.”

No caso brasileiro, o cargo de Vice-Presidente não conheceu uma história exitosa. Criada com a nossa primeira Constituição Republicana, desde seus primórdios foi demonstrado o caráter questionável de sua existência. Com a renúncia de Deodoro, Floriano valeu-se de instrumentos ditatoriais para manter-se no cargo, uma vez que se questionava a legitimidade da sucessão ao Presidente que havia renunciado, bem como se defendia a convocação de novas eleições.

Problemas sucessórios com respeito à posse do Vice-Presidente foram tão marcantes na República Velha que Carlos Maximiliano, em seus “Comentários à Constituição Brasileira” (1919) assim se expressou:

“No caso de impedimento temporário ou definitivo do Chefe de Estado assume o governo o Vice-Presidente, eleito simultaneamente com ele.

Há objeções contra a existência do último cargo. Em posição meramente decorativa, aspirando subir e sabendo depender a própria ascensão da queda do Presidente, impacienta-se o substituto, hostilizando-o, conspira.

Em regra, o Vice-Presidente forma ao lado dos adversários do Governo; timbra em criar-lhe dificuldades e suscitar-lhe malquerenças. As vezes não abre luta francamente; faz oposição disfarçada, incita e anima os descontentes. Em todo o

caso, é sempre um rival, cauteloso e arrogante, descoberto ou oculto.” (pág. 459)

Na República de 1946, os fatos não se mostram mais complacentes com a vice-presidência. Seus ocupantes ou foram completamente inexpressivos, ou constituíram-se em geradores de crise. Café Filho, Vice-Presidente de Getúlio, foi afastado do poder com a justificativa de problemas de saúde. João Goulart, teve sua legitimidade contestada e somente graças a um parlamentarismo de ocasião, conseguiu tomar posse, sendo depois derrubado pelo Golpe Militar de 1964.

Mesmo a Revolução não conseguiu evitar crises sucessórias, tendo sido Pedro Aleixo impedido de assumir o cargo quando da morte de Costa e Silva.

Todos estes dados nos levam a concluir que o cargo de Vice-Presidente não encontra justificativas palpáveis para a sua manutenção. Em primeiro lugar, ele corre o risco da ilegitimidade, não provendo sucessores avalizados pela maioria que apóia o Presidente, sendo muitas vezes o cargo de Vice-Presidente um subproduto de negociações políticas. Em segundo lugar, ele pode ser desestabilizador da administração, gerando um rival potencial às políticas sancionadas pelo Presidente. Por último e como decorrência das duas primeiras causas, prejudica o bom desempenho de nossa democracia, uma vez que a manutenção do Vice em seu cargo depende de negociações que desviam o governo de sua rota anterior, esta sim apoiada por uma maioria de eleitores, da qual ele é raramente seu lítimo representante.

Por consequência lógica, propõe-se também a extinção dos cargos de Vice-Governador e Vice-Prefeito, homólogos funcionais do Vice-Presidente nos níveis estadual e municipal, preservando-se contudo a situação de seus atuais ocupantes.

A questão sucessória fica disciplinada mediante alteração do art. 81, cuja redação foi adaptada à supressão do cargo de Vice-Presidente.

Finalmente, o afastamento temporário do Presidente da República passou a dar causa a substituição somente quando exceder o período de quinze dias. Período inferior a este não enseja a substituição, pois o Presidente poderá, mesmo no exterior, inteirar-se dos assuntos do País, graças ao avançado estágio em que se encontram as comunicações.

III - CONCLUSÃO

Em tais condições, concluímos pela apresentação de Substitutivo, no sentido de propor a supressão do art. 79 e das referências relativas a Vice-Presidente da República, a Vice-Governador do Distrito Federal, a Vice-Governador de Estado e a Vice-Prefeito nos artigos 12, 14, 28, 29, 32, 49, 51, 52, 57, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 89, 91 e 102, oferecendo nova redação aos artigos 80, 81

e 83.

A indicação do voto em relação às propostas e respectivas emendas consta de Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 18 (ART. 14 E 17)
(INFIDELIDADE PARTIDÁRIA)**

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 24.01.94

O Parecer não foi apreciado.

Mantido o Texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Fica acrescido ao art. 14, onde couber, o seguinte parágrafo:

“ § São inelegíveis, durante dois anos, os que se desfiliam voluntariamente de partido político.”

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

EMENDA AGLUTINATIVA AO PARECER Nº 18 (ART. 14, §6º)
(RELATORIA)

Nos termos regimentais, é oferecida a seguinte emenda aglutinativa (Substitutivo do Relator.; PRE 0042-6, Dep. Adilson Motta; PRE 011979-8, Dep. José Aldo; PRE 012893-6, Dep. João Almeida; PRE 000080-7, Dep. Sérgio Gaudenzi; PRE 011626-8, Sen. Ronan Tito; PRE 016646-9, Dep. José Serra), para ser votada quando da apreciação do respectivo parecer :

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do Art. 60 da Constituição Federal, combinado com o Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional :

Art. 1º. Fica acrescido ao art. 14 da Constituição Federal, após o seu parágrafo 5º, um parágrafo 6º, renumerados os demais, com a seguinte redação:

Art. 14....

...

§ 6º. São inelegíveis, durante dois anos, os que se desfiliarem voluntariamente de partido político, salvo no caso de fusão ou incorporação deste, ou para participar, como fundadores, da criação de novo partido.

Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor em 01º de janeiro de 1996.

Sala das Sessões, em de de 1994

Dep. Nelson Jobim

Relator

**Subemenda do Relator à Emenda Aglutinativa nº , sobre
§ ao art. 14.**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do Art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional :

Art. 1º Fica acrescido ao Art. 14 da Constituição Federal, após o seu parágrafo §7º, um parágrafo 8º, renumerados os demais, com a seguinte redação :

Art. 14. ...

§ 8º A Justiça Eleitoral decretará a perda do mandato daquele que, nos dois primeiros anos após o pleito, se desfiliar voluntariamente do partido político sob cuja legenda foi eleito, salvo nas hipóteses de fusão ou incorporação deste, ou para participar, como fundador, da criação de novo partido.

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor no dia 01º de janeiro de 1996.

Sala das Sessões, em de de 1994

Dep. Nelson Jobim

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AOS ARTS. 14 E 17 (INFIDELIDADE PARTIDÁRIA)

I - RELATÓRIO

Sob a rubrica "infidelidade partidária" foram analisadas noventa e quatro propostas revisionais. Todas identificam algum tipo de ilicitude em comportamentos julgados inadequados para com o partido político sob cuja legenda o infrator tenha sido eleito.

Desse total, apenas quarenta e nove especificam o comportamento ilícito a ser penalizado, enquanto as demais referem-se de forma genérica ao tema. São os seguintes os comportamentos ilícitos especificados: a) oposição às diretrizes partidárias; b) desfiliação de partido político, por abandono ou expulsão; c) mudança de filiação partidária.

Um número expressivo de propostas determina ainda a punição adequada ao ato de infidelidade. Sessenta e nove inserem-no entre as causas de perda de mandato, seis entre as causas de inelegibilidade e uma entre as causas de perda de direitos políticos. Uma proposta indica ainda a perda, em benefício do partido abandonado, de metade da remuneração.

Os arts. 14, 17 e 55 da Constituição foram objeto da maior parte dessas propostas revisionais. Esta Relatoria achou por bem incluir no parecer dirigido ao art. 55 as propostas que prescrevem punição de perda de mandato eletivo para o comportamento considerado infiel. As demais vinte e seis propostas constam do presente Parecer.

II - PARECER

As questões partidárias situam-se em um ponto de intersecção entre o público e o privado. De um lado, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado (Constituição, art. 17, § 2º), cabendo-lhes organizar e representar segmentos da sociedade civil na persecução de seus interesses. De outro lado, um processo sócio-político centenário colocou os partidos no centro da dinâmica pública, cabendo-lhes papel preponderante na determinação dos meios e fins do Estado. Os partidos políticos e o sistema partidário constituem, hoje, os elementos definidores, por excelência, do modo de ser do Estado.

A dupla inserção da questão partidária -no público e no privado- reflete-se com nitidez na teorização sobre fidelidade partidária. O tema será abordado, a seguir, primeiro sob a ótica do direito privado, depois do ponto de vista publicista.

Na esfera privada predomina a autonomia da vontade pessoal, seja a pessoa jurídica ou física. As decisões, mesmo quando tomadas por uma multiplicidade de pessoas, pressupõem uma confluência de vontades individual-

mente consideradas. Nesse sentido, a vontade individual do detentor de mandato eletivo não pode ficar à mercê de possíveis modificações das vontades dos outros membros da agremiação partidária à qual pertença. Menos ainda quando se considera que a sua vontade deve refletir a dos eleitores que representa.

A conclusão lógica do raciocínio é que a única consequência legítima de possível desacordo entre partido político e seus membros é o desligamento entre ambos, sem efeitos externos. No entanto, mesmo do ponto de vista das várias vontades privadas em jogo, é possível levantar contra-argumentos.

Em primeiro lugar, a relação entre representante e eleitor é mediada pela legenda partidária. Levanta-se, portanto, a questão de desvendar a vontade do eleitor, ao sufragar determinado nome, quanto à medida da influência da legenda na escolha. Em segundo lugar, ao abrir a legenda para a candidatura, o partido político, entidade de direito privado entra em uma relação de confluência de vontades com o candidato, relação cujo conteúdo é de difícil determinação, não sendo de descartar a intervenção do poder público para assegurar a lisura do comportamento das partes.

Como se pode reparar, as questões acima são questões de fato, cuja resposta, sempre variável no tempo, depende de análise cuidadosa dos dados empíricos. Evidentemente, a resposta mais adequada deve ser procurada a fundo. Contudo, o que se propõe aqui é um desvio para uma abordagem de cariz publicista.

Se comprovada a existência de interesse especificamente público na consolidação dos partidos políticos, a intervenção constitucional deixará de fundar-se na defesa dos vários interesses individuais para assentar em um valor geral, qual seja, a defesa da democracia representativa por meio da defesa do sistema partidário. Ora, o interesse de um Estado democrático contemporâneo em favorecer o funcionamento eficaz do sistema representativo constitui pressuposto ineludível da nossa atual Constituição.

Outro ponto axiomático da nossa ordem jurídico-constitucional é o interesse público em preservar, tanto quanto possível, a esfera de autonomia privada dos cidadãos, na medida em que se supõe ser essa autonomia o elemento dinamizador das sociedades democráticas. Igual raciocínio se aplica à autonomia dos representantes da vontade dos eleitores, enquanto dinamizadora e renovadora da esfera política da sociedade.

A proteção do partido político contra atos de infidelidade dos seus filiados exige, portanto, a ponderação de interesses conflitantes. A solução desse conflito não se encontra em um céu dos conceitos jurídicos ou políticos. Constitui decisão eminentemente política decidir quando o interesse público na consistência do sistema partidário se sobrepõe ao interesse público em preservar a autonomia do detentor de mandato eletivo. A própria decisão sobre a necessidade de constitucionalizar essa decisão é ainda política.

Da perspectiva desta Relatoria, a tarefa política fulcral da nova geração de políticos brasileiros será consolidar o sistema democrático representativo. Contra essa missão trabalha incessantemente a debilidade do nosso quadro partidário. Só na atual legislatura, as mudanças de partido ultrapassam a centena e meia. É a demonstração cabal da dificuldade para pôr em prática uma nítida tomada de posição dos constituintes de 1988, que tornaram a filiação partidária condição de elegibilidade e aderiram ao sistema eleitoral proporcional, por listas partidárias.

Apresentada a decisão política de reforçar constitucionalmente o sistema partidário, resta referir a forma pretendida para essa proteção.

A Relatoria acolheu a posição predominante entre as propostas revisionais apresentadas, no sentido de punir com perda de mandato os parlamentares que se desfiliem voluntariamente do partido político sob cuja legenda tenham sido eleitos. Não se julgou necessário punir com tal rigor a oposição interna às diretrizes dos órgãos dirigentes do partido, nem se julgou conveniente facultar, ao partido político, a possibilidade de determinar a perda de mandato, obtido em eleição popular, com a simples decisão de expulsar um membro dos seus quadros.

Ora, aceita a proposição anterior, uma conclusão lógica se impõe. Fica obviamente desproporcional a punição para quem se desfilie em começo ou em fim de mandato. Na verdade, a punição torna-se insignificante no segundo caso. A solução adequada é a criação de um caso de inelegibilidade temporária, com duração de dois anos, que obrigue o parlamentar a um período de reflexão entre o desfiliar-se de um partido político e a apresentação de nova candidatura a cargo eletivo.

Na esteira dessas reflexões, concluiu-se pela extensão do preceito referente à inelegibilidade a todos aqueles que se desfiliem de partido político, estejam ou não no exercício de mandato eletivo. Dessa forma, acentua-se o caráter pedagógico da legislação constitucional referente à fidelidade partidária.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Relatoria pronuncia-se favoravelmente ao teor geral das propostas destinadas a proteger o sistema partidário através da fixação de normas de fidelidade do filiado a partido político.

Nos termos do substitutivo, essa proteção leva à inclusão, no art. 14, de caso de inelegibilidade temporária, por motivo de desfiliação voluntária.

A indicação do voto em relação às propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994

Deputado NELSON JOBIM - Relator

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 24.01.94

O Parecer não foi apreciado.

Mantido o Texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação.

“Art. 29.

.....

Parágrafo único. O número de Vereadores será fixado pelos Tribunais Regionais Eleitorais, em números ímpares, proporcionalmente à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de sete e máximo de treze, nos Municípios de até cem mil habitantes;

b) mínimo de quinze e máximo de vinte e um, nos Municípios de mais de cem e menos de trezentos mil habitantes;

c) mínimo de vinte e três e máximo de trinta e um, nos Municípios de mais de trezentos mil e menos de um milhão de habitantes;

d) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um, nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

e) mínimo de quarenta e três e máximo de cinquenta e cinco, nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.”

Art. 2º Fica suprimido o inciso IV do art. 29 da Constituição Federal, renumerando-se os seguintes.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, mantida para a legislatura em curso a atual composição numérica das Câmaras de Vereadores.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM - Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AOS ART. 29, IV
(NÚMERO DE VEREADORES)

I - RELATÓRIO

Com o objetivo de alterar a norma do inciso IV do art. 29, referente à fixação do número de Vereadores, foram apresentadas vinte e oito propostas revisionais.

Desse total, vinte e uma visam a detalhar os critérios de fixação do número de Vereadores, de forma a garantir uma melhor aplicação da regra da proporcionalidade entre o número de representantes e a população do Município. Essa é também a preocupação da única emenda dirigida a tais propostas revisionais.

Outras preocupações dominantes são: a) a fixação de número ímpar de Vereadores; b) a redução do número de Vereadores, notadamente nos Municípios de menor população.

Uma proposta visa, ainda, a transferir a competência para a fixação dos quantitativos em questão para os Tribunais Regionais Eleitorais.

II - PARECER

As propostas revisionais indicadas no relatório inserem-se no contexto da percepção generalizada - tanto no Congresso Nacional quando em âmbito municipal - da inadequação do tratamento constitucional dispensado à matéria.

A atual formulação constitucional apresenta vários pontos fracos, cada um deles apontado, por sua vez, por várias propostas de revisão.

A alínea "a" do dispositivo em análise mostra-se insuficiente para cobrir todo o espectro de Municípios com até um milhão de habitantes, cerca de 99% do total de Municípios brasileiros. Ademais, a diferença entre o número de Vereadores em Municípios com um milhão ou com um milhão e um habitantes revela um hiato inexplicável entre essa alínea e a seguinte.

O desrespeito à regra da proporcionalidade entre o número de Vereadores e a população do Município agravou-se com a indicação das próprias Câmaras de Vereadores para a fixação, mediante a lei orgânica do Município, do primeiro quantitativo. A transferência da competência em questão para uma entidade imparcial devolveria ao processo de fixação do número de Vereadores sua verdadeira feição, a de mera operação aritmética.

Tem sido também observado caber melhor a um colegiado desse gênero um total de membros em número ímpar, por óbvia adequação à tomada de decisões por maioria. De outra parte, a redução desse total impõe-se a muitos como medida complementar a um esforço necessário de saneamento das finan-

ças municipais.

Essas as preocupações dominantes nas propostas revisionais apresentadas.

Tramita no Senado Federal com o nº 07, de 1992, Proposta de Emenda à Constituição de nº 82, de 1991, já aprovada pela Câmara dos Deputados, cujo objetivo é justamente sanar os defeitos apontados no inciso IV do art. 29. Dada a ampla discussão que justificou sua aprovação pela primeira Casa, julgamos pertinente reaproveitar os trabalhos realizados, sempre na convicção de que seu resultado é amplamente compatível com as propostas apresentadas.

Neste sentido, afigura-se conveniente a transcrição literal de parte do relatório que apresentamos e que foi aprovado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à referida Proposta de Emenda à Constituição. Com isso, pretende-se esclarecer a fórmula para dar eficácia à regra da proporcionalidade e, simultaneamente, exemplificar, com maior detalhe, a inadequação do preceito constitucional vigente.

“O constituinte da República insculpiu na carta Magna a PROPORCIONALIDADE como princípio de observância obrigatória para a fixação do número de Vereadores às Câmaras Municipais, estabelecendo parâmetros limitadores descritos nas alíneas “a”, “b” e “c”, do inciso IV, do art. 29.

Em razão desse mandamento constitucional as Leis Orgânicas Municipais só poderiam contemplar dispositivos de fixação que, observados os limites populacionais, tivessem na proporcionalidade sua estrutura basilar. Em outras palavras: não tinham os Vereadores a opção política de fixação de seu número. Restava-lhes, tão-somente, produzir os cálculos e reproduzi-los no texto orgânico.

Assim:

a) Nos Municípios com até um milhão de habitantes o número de Vereadores mínimo é de 9 e o máximo é de 21.

Calcula-se:

$$1 - 1.000.000 : 21 = 47.619 \text{ habitantes}$$

Logo, para os Municípios com até

2 - Para chegar-se aos números de 10 a 21, subtrai-se de 1.000.000 os 47.619 já computados para 9 vereadores, e o resultado será dividido pelo número das doze vagas restantes. O número apurado será o número de eleitores a ser acrescido ao mínimo da representação existente. Assim:

$$1.000.000 - 47.619 = 952.381$$

$$952.381 : 12 = 79.365$$

até 47.619 habitantes = 9 vereadores

até 126.984 habitantes = 10 vereadores

até 206.349 habitantes = 11 vereadores

até 285.714 habitantes = 12 vereadores

até 365.079 habitantes = 13 vereadores

até 444.444 habitantes = 14 vereadores

até 523.809 habitantes = 15 vereadores

até 603.174 habitantes = 16 vereadores

até 682.539 habitantes = 17 vereadores

até 761.904 habitantes = 18 vereadores

até 841.269 habitantes = 19 vereadores

até 920.634 habitantes = 20 vereadores

até 999.999 habitantes = 21 vereadores

b) Nos Municípios com MAIS de um milhão e MENOS de cinco milhões de habitantes, teremos o MÍNIMO de TRINTA E TRÊS e o MÁXIMO de QUARENTA E UM vereadores.

Calcula-se:

$$1) 4.999.999 : 41 = 121.951 \text{ habitantes}$$

A esse número agregue-se UM MILHÃO da faixa anterior e teremos definido o número máximo de habitantes proporcional ao número mínimo de Vereadores, da alínea b: de 1.000.000 de habitantes até 1.121.951 serão eleitos 33 vereadores.

2) Para chegar-se aos números de 34 a

repete-se a operação realizada na alínea “a”, assim:

até 1.121.951 de habitantes = 33 vereadores

até 1.606.706 de habitantes = 34 vereadores

até 2.091.461 de habitantes = 35 vereadores

até 2.576.216 de habitantes = 36 vereadores

até 3.060.971 de habitantes = 37 vereadores

até 3.545.726 de habitantes = 38 vereadores

até 4.030.481 de habitantes = 39 vereadores

até 4.515.236 de habitantes = 40 vereadores

até 4.999.999 de habitantes = 41 vereadores

c) Repete-se a mesma operação.”

Aclarada a situação vigente, trata-se, a seguir, das modificações a serem introduzidas.

A redação proposta pela PEC nº 82, de 1991, ao preceito constitucional referente ao número de membros das Câmaras Municipais solucionava já a questão de transferir a competência para fixá-lo a uma entidade imparcial, os respectivos Tribunais Regionais Eleitorais. Para tanto, deslocava o preceito do inciso IV para parágrafo único a ser inserido no art. 29. Dessa forma, evitava colocá-lo entre os tópicos constantes da lei orgânica do Município.

Quanto aos critérios para a fixação do quantitativo em questão, a Proposta de 1991 dava resposta ao anseio por assegurar um total de Vereadores em número ímpar. Eliminava também o hiato inexplicável entre as alíneas “a” e “b” do inciso IV do art. 29. Todavia, faltava-lhe apenas reduzir o número de Vereadores em Municípios menos populosos. Tal redução é proposta no substitutivo que estamos oferecendo.

Nos termos do Substitutivo, o número mínimo de membros para o funcionamento de uma Câmara Municipal é sete. A redução sugerida, além de adequada à situação financeira de pequenos Municípios, permite ainda um equilíbrio maior entre várias alíneas do preceito.

Por força dessa modificação, os cálculos referentes à aplicação da regra da proporcionalidade não podem ser simplesmente transcritos da PEC nº 82, de 1991. No entanto, utiliza-se a metodologia ali aplicada, na forma a seguir enunciada:

$$a) 100.000 : 13 = 7.692$$

$$100.000 - 7.692 = 92.308$$

$$92.308 : 6 = 15.384,5 \times 2 = 30.769$$

até 7.692 habitantes = 7 vereadores

até 38.461 habitantes = 9 vereadores

até 69.230 habitantes = 11 vereadores

até 100.000 habitantes = 13 vereadores

b) $300.000 : 21 = 14.286$

$$300.000 - 114.285 = 185.715$$

$$185.715 : 6 = 30.952,5 \times 2 = 61.905$$

até 114.285 habitantes = 15 vereadores

até 176.190 habitantes = 17 vereadores

até 238.095 habitantes = 19 vereadores

até 300.000 habitantes = 21 vereadores

c) $1.000.000 : 31 = 32.258$

$$1.000.000 - 332.258 = 667.742$$

$$667.142 : 8 = 83.468 \times 2 = 166.936$$

até 332.258 habitantes = 23 vereadores

até 499.194 habitantes = 25 vereadores

até 666.130 habitantes = 27 vereadores

até 833.066 habitantes = 29 vereadores

até 1.000.000 habitantes = 31 vereadores

d) $5.000.000 : 41 = 121.951$

$$5.000.000 - 1.121.951 = 3.878.049$$

$$3.878.049 : 8 = 484.756 \times 2 = 969.512$$

até 1.121.951 de habitantes = 33 vereadores

até 2.091.463 de habitantes = 35 vereadores

até 3.545.731 de habitantes = 37 vereadores

até 4.030.487 de habitantes = 39 vereadores

até 5.000.000 de habitantes = 41 vereadores

e) $5.000.000 : 43 = 116.280 \times 2 = 232.560$

até 5.116.280 de habitantes =	43 vereadores
até 5.348.840 de habitantes =	45 vereadores
até 5.581.400 de habitantes =	47 vereadores
até 5.813.960 de habitantes =	49 vereadores
até 6.046.520 de habitantes =	51 vereadores
até 6.279.080 de habitantes =	53 vereadores
acima de 6.279.080 de habitantes =	55 vereadores

Obs.: Nesse último cálculo, o procedimento é especial, visto que não há o parâmetro da população máxima.

Por último, necessário se faz um dispositivo para solver qualquer dúvida de direito intertemporal. Assim, introduziu-se um dispositivo que determina a aplicação da emenda às eleições de 1996, o que importará na diplomação de vereadores em número igual ao decorrente da emenda.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, a Relatoria acolhe, na forma do Substitutivo, as preocupações com o assentamento de regras mais equilibradas de fixação do número de Vereadores por Município, de forma a permitir a proporcionalidade entre esse número e o da população representada, assegurar um número ímpar de membros da Câmara Municipal, reduzir a quantidade de Vereadores nos Municípios menos habitados e transferir, para os Tribunais Regionais Eleitorais, a competência para realizar os cálculos necessários à aplicação das novas regras.

A indicação dos votos relativos às propostas e emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 20 (ART. 29, V, VI, VII)
(REMUNERAÇÃO MUNICIPAL.)**

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 24.01.94

O Parecer não foi apreciado.

Mantido o Texto da Constituição Federal

(REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS)

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

“Art. 1º O inciso V do art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 29.....

V- remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e, quando for o caso, dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal, até trinta dias antes das eleições municipais, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

Art. 2º Ficam suprimidos os incisos VI e VII do art. 29 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992.

Art. 3º Fica acrescido ao art. 29 da Constituição Federal parágrafo único com a seguinte redação:

“Parágrafo único. Somente serão remunerados os Vereadores dos Municípios com mais de dez mil eleitores, dentro de limites e critérios fixados em lei federal.”

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação, mantida para a atual legislatura o regime de remuneração dos Vereadores estabelecido pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS DIRIGIDAS AOS INCISOS V, VI E VII DO
ART. 29

(REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS)

I - RELATÓRIO

Aos incisos V, VI e VII do artigo 29, que tratam da remuneração dos agentes políticos municipais, foi apresentado um grande número de Propostas Revisionais, que vão adiante agrupadas de acordo com o inciso a que se referem e a alteração que pretendem:

a) quanto ao inciso V:

1) menção a prazo em que a Câmara Municipal deve fixar a remuneração dos agentes políticos;

2) supressão da menção ao Vice-Prefeito;

3) inclusão de expressão pela qual se veda todo tipo de equiparação;

4) substituição da menção aos artigos aí citados pela dos artigos 150, inciso III, e 153, inciso IV;

5) substituição da expressão "legislatura" por "sessão legislativa";

6) supressão da menção aos Vereadores, objetivando a gratuidade do exercício desse mandato;

7) acréscimo, quanto ao Vice-Prefeito, da expressão "quando no exercício do cargo de Prefeito";

8) unificação do textos dos incisos IV e V, remetendo à Lei Orgânica Municipal a fixação do número de Vereadores e a remuneração dos agentes políticos, respeitada a proporcionalidade com os ganhos dos Deputados Estaduais e com a capacidade financeira do Município;

9) acréscimo de parágrafo único ao artigo, onde se definiria, como critério para fixação de remuneração dos Vereadores, faixas populacionais e correspondentes percentuais da percebida pelos Deputados Estaduais;

10) supressão do inciso V e de todos os demais;

11) alteração determinando que os valores de remuneração do Prefeito e de seu Vice não serão inferiores à dos Vereadores e nem superiores ao dobro desta, tendo como limite máximo a fixada para os Deputados Estaduais;

12) alteração para fixar como limite da remuneração dos agentes políticos municipais a metade do que percebem, a qualquer título, os estaduais.

fazendo referência apenas aos incisos X, XI e XII do artigo 37 e à capacidade contributiva dos cidadãos.

(b) quanto ao inciso VI:

1) alteração determinando que a remuneração dos Vereadores passe a observar os limites dispostos em lei estadual, mantida a menção aos 75% do valor da remuneração do Deputado Estadual e ao artigo 37, XI, e passando o percentual de vinculação da receita indicado no inciso VII para 1%;

2) supressão dos incisos VI e VII e de todos os demais;

3) substituição da menção aos 75% da remuneração do Deputado Estadual por uma escala em que se encontram as seguintes faixas:

a) 20% até 100.000 habitantes;

b) mais 10% a cada 200.000 habitantes, até 100%, alteração do percentual indicado no inciso VII para 1% e acréscimo de um inciso dizendo que, mensalmente, o valor total das verbas de representação não poderá exceder a 50% da respectiva remuneração, e que, anualmente, o montante das ajudas de custo ou reembolso de despesas não poderá exceder a 50% da remuneração percebida pelo Vereador no mesmo exercício financeiro;

4) inclusão de um novo inciso VI determinando que é vedado o pagamento de retribuição aos Vereadores pelo comparecimento às sessões legislativas;

c) quanto ao inciso VII:

1) alteração do percentual para 10% e menção apenas a Municípios de baixa receita própria;

2) alteração do percentual de comprometimento da receita para 10% nos Municípios de até 16.980 habitantes e de 5% para os demais;

3) acréscimo de expressão ressaltando que nos Municípios com menos de 20.000 habitantes o percentual é de 15%;

4) alteração do percentual de comprometimento da receita, havendo menção a 15%, 8% e 3%;

5) alteração para especificar que a referência é à receita anual;

6) acréscimo, ao final, da expressão “no exercício financeiro”;

7) alteração para determinar que o orçamento municipal não poderá destinar menos de 7% da receita, inclusive transferências, para a Câmara de Vereadores;

8) inclusão, onde couber, de artigo dizendo que a remuneração dos Vereadores será de quatro salários-mínimos nos Municípios de até 300.000 ha-

bitantes.

Considerando a existência, em anexo, de um relatório em que se menciona todas as Propostas e os respectivos resumos, passamos aos comentários de mérito que se julga necessários.

II - PARECER

A fixação dos valores remuneratórios dos agentes políticos municipais costuma oferecer problemas:

Desses, os mais significativos são aqueles que dizem respeito à proporcionalidade entre tais valores e a capacidade econômica da Municipalidade e à efetiva carga de trabalho desses agentes, muito especialmente a dos membros do Legislativo local.

Não raro, infelizmente, os Vereadores atribuem a si mesmos valores incompatíveis com a intensidade de seus trabalhos e com o caixa do Município e atribuem ao Prefeito e seu Vice, via de regra, valores semelhantes, para evitar que se crie problemas com o Executivo.

Nessa situação, quem perde sempre é a comunidade local, e, tendo em vista que tais práticas abusivas disseminam-se por todo o País, a população prejudicada é bastante considerável, notadamente a que reside nos Municípios de menor expressão econômica.

O constituinte de 1988 ofereceu um crédito aos membros das Câmaras Municipais, interpondo à sua competência para fixar valores de remuneração apenas limites de ordem administrativa e tributária, como indica o disposto no inciso V deste artigo 29.

No entanto, o que se viu foi a desmesurada prática de abusos, pelos quais houve vários casos em que a remuneração dos agentes políticos locais superava não só valores considerados razoáveis para a realidade local, mas também a de Deputados Estaduais e Governadores.

Tentando dar solução a tais abusos, o Congresso Nacional deliberou aprovar, em 1992, a Emenda Constitucional nº 1, que teve por efeito introduzir novos incisos VI e VII e renumerar os subseqüentes.

Esses novos incisos limitam a remuneração dos Vereadores a 75% da percebida pelos Deputados Estaduais, e estabelecem como teto para a soma das despesas com tal remuneração 5% da receita do Município.

Entretanto, estes novos dispositivos constitucionais não surtiram o efeito desejado, já que a imensa maioria das Câmaras Municipais passou a fixar os valores remuneratórios de tal forma que os montantes indicados nesses incisos não significaram tetos, mas sim pisos, que foram e continuam sendo, na prática, rateados entre os membros do Legislativo local.

A ocorrência de tais fatos indica que a matéria deve ser melhor disciplinada, guardando coerência com aspectos como a expressão populacional e a realidade sócio-econômica dos Municípios.

A regulamentação da matéria revela-se complexa, dada principalmente à multiplicidade de características dos quase cinco mil Municípios já instalados em nosso País, quanto à cultura, economia, território e, conseqüentemente, renda pública, ou seja, quanto à capacidade de arrecadação e de sustentação de suas despesas de manutenção e de investimento.

Segundo a edição de 1992 do Anuário Estatístico do Brasil, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os Municípios brasileiros distribuem-se, quanto à população, nas seguintes classes:

- a) 16,5% têm menos de 5.000 habitantes;
- b) 40,0% têm menos de 10.000 habitantes;
- c) 69,0% têm menos de 20.000 habitantes;
- d) 81,2% têm menos de 30.000 habitantes;
- e) 89,5% têm menos de 50.000 habitantes;
- f) 96,0% têm menos de 100.000 habitantes;
- g) 99,4% têm menos de 500.000 habitantes;
- h) 99,7% têm menos de 1.000.000 de habitantes.

Esses dados mostram que a imensa maioria de nossos Municípios tem uma característica comum: pequenas populações, com núcleos urbanos igualmente pequenos. É sabido que o tempo efetivamente despendido pelos membros das Câmaras Municipais com os negócios do Município é proporcional à população municipal. É regra geral os Vereadores não abandonarem suas atividades profissionais, continuando delas auferindo a renda necessária para a manutenção do padrão de vida, seu e de sua família, que tinham antes de sua eleição.

Ressalte-se, ainda, que o número de eleitores corresponde aproximadamente à metade da população do Município.

Dados atualizados do Tribunal Superior Eleitoral permitem agrupar os Municípios, de acordo com o número de eleitores, nas seguintes faixas:

- a) Municípios com menos de 2.500 - 10,2%;
- b) Municípios com menos de 5.000 - 34,8%;
- c) Municípios com menos de 7.500 - 51,9%;
- d) Municípios com menos de 10.000 - 64,2%;
- e) Municípios com menos de 15.000 - 77,8%;

- f) Municípios com menos de 25.000 - 88,7%;
- g) Municípios com menos de 50.000 - 95,5%;
- h) Municípios com menos de 100.000 - 98,0%;
- i) Municípios com menos de 250.000 - 99,4%;
- j) Municípios com menos de 500.000 - 99,8%.

Evidencia-se, pela comparação entre esta e a a relação anteriormente apresentada, que há proporcionalidade entre população e número de eleitores.

Uma vez que é necessário dar, no texto constitucional, novo tratamento à fixação da remuneração dos agentes políticos locais e considerando que ela deve ser coerente com a expressão populacional do Município, não entendemos adequado fazer referência ao número de habitantes porque, além dos censos ocorrerem apenas a cada dez anos, o cadastro eleitoral é permanentemente atualizado, não gerando distorções de ordem temporal.

No mais, julgamos recomendável que o exercício da vereança seja remunerado apenas nos Municípios com mais de dez mil eleitores, o que corresponde a cerca de 35,8% das Municipalidades.

A economia relativa e absoluta de recursos financeiros, portanto, será significativa, e favorável a repercussão junto à população.

Além dos aspectos referentes ao tempo despendido para com as atividades da vereança, há que considerar também a capacidade de pagamento dos Municípios. É certo que os pequenos Municípios geralmente têm renda pública igualmente pequena, sendo significativo, em termos de seus orçamentos, o volume de despesa com a remuneração de Vereadores.

Do ponto de vista político, lembramos a proximidade entre o Vereador e seus eleitores. O fato daquele auferir ganhos - não raro exagerados - pelo exercício de mandato que tão pouco tempo lhe consome é fator de descrédito da atividade política junto à população, a qual não vê justificativa para tais ganhos. Sendo a vereança uma das bases da atividade política, dela devem emanar os primeiros exemplos de austeridade e de coerência com as realidades local e nacional.

Por fim, entendemos que o tratamento das múltiplas situações relativas à questão remuneratória - resultantes não só da já citada diversidade de características dos Municípios brasileiros, mas também do caráter dinâmico da evolução dessas características - deve ser deixado à lei federal, que estabelecerá as normas e critérios necessários à fixação dos valores remuneratórios, retirando do texto constitucional o equacionamento desse assunto, pela supressão dos incisos VI e VII.

Juntamente com a supressão dos incisos VI e VII, sugerimos a manutenção das regras estabelecidas na Emenda Constitucional nº 1, de 1992, até o término da atual legislatura municipal. Nesse interregno, tais normas servirão como critérios provisórios, até a edição da lei federal acima mencionada.

Feitas estas primeiras considerações, passamos a apreciar algumas alterações sugeridas em Propostas que foram dirigidas a estes incisos V, VI e VII.

Quanto à fixação de prazo para que a Câmara Municipal estipule os valores remuneratórios dos agentes políticos, entendemos adequado que se altere a atual redação do dispositivo, que não fixa prazo algum.

Temos que, na prática, em muitos casos, essa fixação dos valores ocorre depois das eleições municipais, dando ensejo a lamentáveis e demeritórios episódios de privilegiamento dos grupos “vencedores” ou retaliação contra os “perdedores”.

É justo e recomendável, portanto, que tal fixação seja feita antes das eleições.

Anote-se que, das Propostas apresentadas nesse sentido, umas indicam apenas que tal se faça antes das eleições, e outras, até trinta dias antes das eleições.

Julgamos inadequado dizermos no texto constitucional apenas “antes das eleições”, posto que, às suas vésperas, na maioria dos casos, já se antevê o resultado, o que permitiria a ocorrência daqueles condenáveis episódios e, como efeito colateral, o esvaziamento da própria norma constitucional.

Entendemos, então, que deve ser fixado um prazo certo, cuja razoável distância do pleito impeça a citada antevisão do seu resultado.

Julgamos que o período de trinta dias constitui prazo razoável, pelo que opinamos por sua inclusão no texto constitucional, na forma do Substitutivo apresentado em anexo.

Há Proposta pela qual se pretende substituir a expressão “legislatura” por “sessão legislativa”.

Entendemos inadequado que tal se faça, já que, sendo os valores decididos anualmente pelos próprios beneficiários, haveria o risco de não-seriedade, dando lugar a episódios de favorecimento.

Outrossim, a menção à legislatura ocorre também em relação aos Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais.

Não vemos, portanto, razão que justifique a aprovação desta alteração.

Entendemos, no tocante à Proposta que visa à inclusão, quanto ao Vice-Prefeito, da expressão “quando no exercício do cargo de Prefeito”, que sua remunerabilidade ou não interessa apenas ao próprio Município, não cabendo estipular tal hipótese na Constituição da República.

Temos por indevida, portanto, a inclusão pretendida, por descer a detalhe cuja solução interessa apenas ao Município.

III - CONCLUSÃO

Feitos estes comentários, apresentamos em anexo, como partes integrantes deste Parecer, relatório das Propostas e respectivas Emendas com atribuição de voto, e Substitutivo onde se propõe, alternativamente, alteração na redação do inciso V e supressão dos incisos VI e VII, além de acrescentar parágrafo único ao artigo 29.

Sala das Sessões, em de janeiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARER Nº 21 (ART. 45)
(SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 24.01.94

O Parecer não foi apreciado.

Mantido o Texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, por sistema eleitoral misto, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I - parte dos lugares será destinada a representantes eleitos em distritos uninominais, pelo critério majoritário;

II - apurada a eleição, será calculado o total de lugares destinados a cada partido, com base no princípio da proporcionalidade;

III - deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os lugares restantes serão preenchidos pelos candidatos eleitos pelas respectivas legendas partidárias;

IV - eleitos nos distritos representantes em número superior ao definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados.

.....”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 1995.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

I - RELATÓRIO

Sobre "Sistema Eleitoral" foram apresentadas cento e dezessete propostas e sete emendas. Dentre essas, a maioria visa à adoção de sistema eleitoral misto (ou o que denominam de "distrital misto") apenas para a Câmara dos Deputados, alterando, assim, somente o art. 45. Essa alteração, na sistemática atual, tem reflexo no modo de escolha dos Deputados Estaduais, pois o art. 27, que a estes se refere, faz remissão ao art. 45 no que diz respeito ao sistema eleitoral. De sua vez, o art. 32, sobre Deputados Distritais, remete ao art. 27.

Algumas propostas se preocuparam em garantir a prevalência do princípio proporcional no cálculo dos lugares que couberem a cada partido. Duas determinam a introdução do "sistema distrital", sem qualificativos, e duas preconizam a eliminação da expressão "pelo sistema proporcional" do *caput* do art. 45.

Quatro propostas pretendem introduzir sistema eleitoral misto para a escolha dos representantes na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais; três introduzem o sistema eleitoral misto na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas, enquanto sete alteram o sistema eleitoral nos Municípios com eleitorado a partir de cem ou duzentos mil inscritos.

Várias propostas definem que as alterações no sistema eleitoral apenas entram em vigor após as eleições de 1994 ou em 1998.

Às propostas em comento foram apresentadas oito emendas.

É o relatório.

II - PARECER

O sistema proporcional foi adotado no Brasil em 1932, quando foi instituído o Código Eleitoral.

No Império e na República Velha, praticava-se o voto distrital em sistema majoritário. Esse sistema foi introduzido em 1855, para a eleição da Assembléia Geral, tendo sido utilizado até 1932. Na maior parte desse período, o voto era a descoberto e a fiscalização do processo eleitoral precária, possibilitando a manipulação eleitoral e o controle político por parte das oligarquias regionais e do poder central.

A Revolução de 1930 introduziu mudanças profundas em nossa estrutura política e eleitoral, entre as quais a adoção do princípio proporcional. Desde então, o princípio proporcional foi consagrado em todas as Constituições

brasileiras, com exceção da Emenda Constitucional nº 22, de 1982, revogada antes de ter sido implementada.

O sistema eleitoral que se foi gestando, ao longo das últimas décadas, sobre a base da proporcionalidade da representação, não está, contudo, isento de problemas. Dentre as mazelas apontadas no funcionamento do Congresso Nacional, algumas são conseqüências da forma como se escolhe e se vota nos candidatos. São as eleições que produzem os atores do processo de tomada de decisões políticas sobre as questões do Estado brasileiro. No entanto, em nosso caso, este processo se dá em meio a uma série de distorções produzidas por nosso sistema eleitoral.

Praticamos um sistema em que se combina o quociente eleitoral com o quociente partidário para a definição do número de lugares de cada partido, sendo que as listas partidárias são abertas. O resultado desta fórmula é que o partido depende visceralmente do número de votos que os candidatos, individualmente, sejam capazes de produzir, obrigando a que as legendas busquem candidatos com alta densidade eleitoral, que podem ser de vários tipos. Aí se encontram desde os candidatos das mais diversas corporações, de bancos a sindicatos, até os candidatos de regiões, os candidatos de grupos religiosos, os comunicadores e outros que possam vir a surgir. É evidente que esta tipologia não esgota a complexidade da representação política.

O fato que queremos ressaltar é que o sistema produz basicamente atores políticos cuja lealdade primeira é para com as categorias que os elegeram e apenas secundariamente com o partido ou com as questões nacionais.

A isto deve-se aduzir a disputa fratricida que ocorre entre os membros do próprio partido - durante as eleições, os partidos se diluem e a competição se dá entre os membros da mesma legenda para conseguir a melhor colocação nas listas abertas. É evidente que este quadro gera um sistema de partidos frágeis, indisciplinados, desorganizados.

Devemos ainda ter em conta um último aspecto, que é o tamanho das circunscrições eleitorais. A competição eleitoral ocorre no nível do Estado, isto é, disputam-se os votos numa circunscrição ampla, o que acarreta duas conseqüências. A primeira é que o tamanho da área contribui para os elevados custos das campanhas eleitorais, numa correlação óbvia. A segunda é que o sistema facilita o chamado "paraquedismo eleitoral", isto é, candidatos desvinculados de qualquer base, eleitos pelo poder econômico, e, portanto, sem controle sobre o exercício de seu mandato.

Todas estas questões não se resolvem com apelos éticos ou partidários - é necessário enfrentar a reforma do sistema que gera as distorções. Aliás, o número significativo de propostas revisionais sobre o assunto indica o grau de amadurecimento do Congresso Nacional para tratar deste tema.

A reforma do sistema eleitoral exige, entretanto, algumas definições básicas. A principal delas prende-se à distinção fundamental entre os sistemas eleitorais, que os divide em proporcionais e majoritários. A prática política das nações, bem como a ciência política que a interpreta, evoluiu no sentido de admitir sistemas eleitorais complexos, que combinam de formas diferentes elementos como procedimentos de votação, formas de apuração, formas de candidaturas.

No entanto, a maioria dos autores concorda em admitir uma distinção entre os sistemas eleitorais, conforme predomine o princípio majoritário ou o proporcional. O princípio majoritário determina que apenas se considere, na distribuição de cadeiras, os votos da maioria - o restante dos votos é inutilizado ou esterilizado, isto é, não elege representantes. O princípio proporcional, ao contrário, busca a mais perfeita equivalência possível entre votos e cadeiras - cada partido ou força social deve ter um número de representantes na Câmara considerado equivalente ao seu peso real, medido em votos.

O sistema majoritário busca constituir uma maioria, mesmo que isto implique em deliberada distorção dos votos. O princípio proporcional busca garantir a todas as forças sociais a representação política de seus interesses.

No caso brasileiro devemos manter a definição pelo princípio proporcional para a eleição da Câmara dos Deputados. Num país como o nosso, marcado por profundas desigualdades sociais e políticas, as inconveniências do majoritário se acentuariam, podendo excluir da representação política imensas massas já excluídas dos direitos básicos de cidadania. A constituição de uma maioria poderia facilmente degenerar em imposição avassaladora dos interesses daqueles que controlassem o Poder.

Devemos observar, aliás, que estamos discutindo a manutenção da proporcionalidade na composição da Câmara dos Deputados, órgão cuja função principal é representar a sociedade, legislando e controlando o Executivo. Aí se deve permitir que todos os cidadãos estejam representados, pois se trata dos direitos de cada cidadão, seja de maioria ou minoria. Diferente é o caso quando se trata dos órgãos executivos, órgãos de decisão por excelência. Aí faz sentido a fórmula majoritária, pois se deve dar condição aos vencedores de executar seu programa.

A definição pelo princípio proporcional em absoluto exclui a possibilidade de se eleger parte da representação em distritos, como se dá por exemplo na Alemanha. O sistema alemão, que tem sido tantas vezes citado nesta Casa, é rigorosamente proporcional no que tange à distribuição das cadeiras por partido. Ele é misto apenas no que se refere ao critério de preenchimento das cadeiras de cada partido.

Devemos caminhar neste sentido, de forma a combinarmos um sistema proporcional com a representação distrital. A eleição de parte dos De-

putados em distritos tem a vantagem de aproximar o eleitor de seu representante, facilitando, assim, a identificação dos candidatos e seu controle por parte do eleitorado.

Examinando concretamente as propostas apresentadas sobre mudanças no sistema eleitoral, verificamos que a maioria delas optou por uma definição vaga, usando a expressão "sistema eleitoral misto" ou ainda "sistema distrital misto". Tais expressões são por demais amplas, já que podem dar abrigo a sistemas completamente diferentes em seu funcionamento e em seus efeitos. Seria excessivamente arriscado mudar a definição constitucional do sistema eleitoral sem parâmetros que tornem claro que sistema se está adotando.

Por outro lado, o detalhamento do modelo não se pode dar na Constituição - não apenas por contrariar a boa técnica legislativa, como, principalmente, por exigir um árduo trabalho de montagem e negociação de toda a delicada engrenagem eleitoral, que não é possível ser feito neste momento.

Buscamos, portanto, uma definição que nos colocasse no campo dos sistemas proporcionais, admitindo, contudo, flexibilidade nos elementos que compõem o sistema.

Outro ponto que merece ainda definição no texto constitucional é o relativo à hipótese de aumento do número total de vagas.

Como há uma tendência a fixar o número total de Deputados na própria Carta Magna, é necessário consignarmos, também ali, a flexibilidade do número, na hipótese de um partido eleger nos distritos mais representantes do que os que lhe caberiam pelo critério proporcional global, hipótese difícil de resolver caso o número total seja rígido.

III - CONCLUSÃO

Em tais condições, apresentamos Substitutivo buscando consolidar a opção por um sistema eleitoral proporcional para a Câmara dos Deputados, para as Assembléias Legislativas e para a Câmara Distrital, com parte das cadeiras destinada à captação dos votos em distritos uninominais.

A indicação do voto relativo às propostas e emendas consta do Anexo que integra este Parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº.22 (ART. 47)
(DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 24.01.94

Resultado da Votação:

1º Turno: em: 16.03.94

**- Rejeitada a Emenda Aglutinativa do Dcp. Prisco Vi-
ana, com Parecer favorável do Relator.**

Sim - 249

Não - 180

Abstenção - 7

Total - 436

Mantido o texto da Constituição Federal

PARECER Nº 22 (ART. 47)
(DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS)

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º O art. 47 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos dos presentes, desde que esta maioria não seja inferior a um quarto do total de seus membros.

Parágrafo único. O direito de voto nas deliberações legislativas é personalíssimo e indelegável.”

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

(REJEITADA)
EMENDA AGLUTINATIVA AO PARECER Nº 22

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promulga a seguinte emenda ao texto constitucional.

Art. 1º. O art. 47 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas:

I - nas sessões ou reuniões ordinárias, por maioria de votos dos presentes, desde que esta maioria não seja inferior a um quarto do total de seus membros;

II - nas sessões ou reuniões extraordinárias, por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único. O voto nas deliberações legislativas é personalíssimo e indelegável.”

Art. 2º. Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO ART. 47
(DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS)

I - RELATÓRIO

Em relação ao art. 47 da Constituição, referente às deliberações de cada Casa e de suas Comissões, as propostas revisionais apresentadas concentraram-se, basicamente, em três aspectos principais: 1) explicitação do tipo de votação, aberta ou secreta, a ser utilizado como regra geral; 2) vedação da possibilidade de delegação de votos, em especial através do chamado "voto de liderança"; e 3) alteração do **quorum** mínimo de presença exigido para deliberações.

Quanto ao primeiro assunto, das seis propostas apresentadas, quatro pretendem tornar explícita, no texto constitucional, a regra geral de que as deliberações legislativas são tomadas por votos abertos e nominais, ressalvadas as exceções constitucionais; uma sugere que a votação seja sempre nominal, vedando qualquer hipótese constitucional de voto secreto; outra propõe votação sempre secreta.

Sobre a possibilidade de delegação de votos e do chamado voto de liderança, houve quatro propostas sugerindo sua vedação expressa.

Finalmente, em relação ao **quorum** de presença para deliberações legislativas, quatro propostas pretendem sua redução para um terço dos membros da Casa e uma, para um quarto; uma proposta prevê ainda sua supressão, mantendo como exigência para aprovação de qualquer matéria o número mínimo de um quarto do total de votos possíveis.

Cumpre observar que o Anexo a este parecer, que dele faz parte integrante, contém a descrição pormenorizada de todas as propostas e emendas apresentadas ao art. 47.

É o relatório.

II - PARECER

No que diz respeito ao primeiro tema relatado, a tradição constitucional brasileira, como a de inúmeros outros países como Portugal, Espanha, Itália e França, por exemplo, tem sido no sentido de delegar aos regimentos internos das respectivas Casas legislativas a definição das regras gerais referentes à forma de votação das proposições submetidas a seu exame.

Tratando-se de matéria procedimental, de interesse tipicamente interno de cada uma das Casas (às quais a própria Constituição confere autonomia para elaboração de seus regimentos), a definição dos sistemas de votação só há de vir expressamente prevista no texto constitucional quando se destinar à instituição de regra de exceção, a ser incluída obrigatoriamente nas normas

internas de cada Casa. Este, por exemplo, o caso dos atuais arts. 52, III e 55, §2º, da Constituição Federal, que prevêm, excepcionalmente, voto secreto nas deliberações referentes a escolha de alguns titulares de cargos públicos e a perda de mandato de parlamentares.

Parece oportuna, aqui, lição do Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA sobre a autonomia das Câmaras para elaboração de normas internas:

“As Casas do Congresso Nacional, ou seja, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, possuem órgãos internos destinados a ordenar seus trabalhos(...) Nisso se encontra um elemento básico de sua independência, agora reconquistada pela retomada de prerrogativas que lhes tinham sido subtraídas pela Constituição revogada.

Criam elas suas leis internas, que disciplinam sua organização sem interferência uma na outra ou de outro órgão governamental. Com o novo texto constitucional, o regimento interno de cada Casa e o regimento interno comum do Congresso Nacional recobram sua importância de principal fonte do Direito Parlamentar.” (cf. SILVA, José Afonso da in “Curso de Direito Constitucional Positivo” - Ed. Revista dos Tribunais, 6. edição, São Paulo, 1990).

Sobre o mesmo assunto, já advertia o Mestre PONTES DE MIRANDA:

“Os corpos legislativos são órgãos do Estado, sujeitos a regras jurídicas de competência e de ordenamento da atividade deliberante. *Por sobre eles* estão as regras jurídicas constitucionais e, para os órgãos legislativos municipais, as regras jurídicas da Lei Orgânica dos Municípios. *De fora*, mas ordenando-os por dentro, estão as leis eleitorais, em suas atribuições e limitações. *De dentro*, estão os *regimentos internos*, que as próprias Constituições prevêm, porque elas mesmas, embora editem regras jurídicas sobre a atividade dos corpos legislativos, acertadamente deixam a cada corpo legislativo a competência para o auto-regramento da atividade.” (cf. MIRANDA, Pontes de in “Comentários à Constituição de 1967”, tomo II, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967).

Nessa perspectiva, o acolhimento das propostas que sugerem inclusão, no texto constitucional, de disposição expressa determinando como regra geral para deliberações legislativas a adoção do sistema aberto e nominal de votação (ou mesmo secreto, como pretendeu uma das propostas) faria cair por terra grande parte da autonomia consagrada às Casas do Congresso para a elaboração de seus procedimentos internos, antecipando, constitucionalmente, matéria reservada à competência regimental.

Estes os motivos por que concluímos no sentido da rejeição das propostas revisionais sobre o tema em apreço.

O segundo assunto referido no relatório diz respeito à sugestão de se introduzir, no texto do art. 47 da Constituição, vedação expressa relativa à delegação de votos, especialmente através do chamado voto de liderança.

Justificando proposta nesse sentido, lembrou o nobre Senador GILBERTO MIRANDA que “a utilização rotineira do instituto do voto de liderança - como tem revelado a prática, compromete a representação popular e o direito dos parlamentares ao exercício pleno do mandato, impedindo-os de participar, com o seu voto e na qualidade de representantes do povo, do processo legislativo”.

É certo que a Câmara dos Deputados já aboliu de suas normas internas, desde a Resolução nº 17/89 (que aprovou o Regimento em vigor), a prática do voto de liderança, largamente utilizada na Casa em tempos de autoritarismo e de descaso pelas boas regras da representação popular. Cumpre observar, entretanto, que o Regimento Interno do Senado Federal não foi igualmente sensível às mudanças do contexto político-institucional, mantendo ainda entre suas normas procedimentais possibilidade de os líderes votarem em nome de seus liderados nos processos simbólicos de deliberação.

O instituto do voto de liderança, como observou o então Procurador-Geral da República, Dr. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, “faz, dos líderes, mandatários dos seus liderados, independentemente ou mesmo contra a vontade deles. Tanto que nem a presença de deputado na sessão e a sua manifestação contrária ao voto do líder impedirão que este tenha o peso do número total da bancada partidária” (cf. MS nº 20.499-1 - DF - 1985).

O que ocorre, com este tipo de delegação impositiva do voto, é o esvaziamento completo da vontade do parlamentar, anulando-se seu direito de dissenso em relação à matéria objeto de decisão do Líder.

O longo período de vigência do instituto entre nós conduziu a uma série de situações em que a necessária transparência da atividade parlamentar passou a ser substituída por engodos e “espertezas” que levavam a decisões nem sempre coincidentes com a vontade da maioria. Ao fim e ao cabo, uma

série de praxes parlamentares submetiam o membro da bancada à decisão imperial do Líder.

No direito parlamentar comparado só temos notícia da existência de instituto similar em Luxemburgo.

A Assembléia Nacional Francesa chegou a conhecer o “voto por procuração”, através do qual um deputado podia receber poderes de outro para depositar na urna, em seu lugar, o “boletim de voto”.

Do voto por procuração os franceses chegaram ao “voto coletivo”, pelo qual o chefe do grupo parlamentar depositava na urna um envelope com todos os votos de seus chefiados. Conforme notícia de doutrina, entretanto, era “sempre permitido aos parlamentares remeter uma nota escrita indicando sua abstenção”, sendo que as abstenções não se computam na enumeração dos sufrágios expressos. O Deputado pode, aliás, expressar uma opinião positiva, diferente daquela formulada pelo voto coletivo do grupo de que faça parte, prevalecendo o voto pessoal em todos os casos sobre o voto coletivo” (GEORGES LANGROD, citado por Sepúlveda Pertence).

Com a Constituição do General De Gaulle, que inaugurou a 5ª República de 1958, afastaram-se as soluções pretéritas, declarando-se a natureza personalíssima do voto. Diz seu art. 27, alínea 2:

**“Le droit de vote des membre du
Parlement est personnel”.**

Assim é que, após 1958, somente o Brasil e Luxemburgo mantiveram a despersonalização compulsória e voluntária do voto parlamentar.

A adoção, pois, de regra constitucional expressa vedando a possibilidade de delegação do voto parece de todo oportuna e conveniente, de modo a tornar inequívoca, definitivamente, a inadmissibilidade de normas regimentais que permitam este tipo de procedimento.

No substitutivo ora apresentado acolhemos as propostas revisionais sobre o assunto, acrescentando parágrafo único ao art. 47 onde se explicita a natureza personalíssima e indelegável do voto parlamentar.

Finalmente, em relação ao terceiro tema em exame, referente à alteração do **quorum** de presença para deliberações legislativas, parece-nos, realmente, que a matéria mereça nova disciplina no texto da Constituição Federal.

Sobre o assunto, pelo menos duas propostas de emenda constitucional já se encontravam em tramitação antes de iniciado o processo revisional: uma, de autoria do nobre Deputado MAGALHÃES TEIXEIRA; outra, do ilustre Senador JUTAHY MAGALHÃES, ambas propondo redução do atual **quorum** de presença para um terço do total dos membros da Casa.

Nas justificativas então apresentadas, os argumentos tinham raiz comum, como nas atuais propostas revisionais: a exigência de presença da maioria absoluta de parlamentares só estaria contribuindo para inviabilizar a celeridade dos trabalhos legislativos, comprometendo muito do prestígio e da imagem pública do Congresso Nacional.

No dizer do Senador JUTAHY MAGALHÃES, “forçoso é reconhecer que, muitas vezes, a exigência desse **quorum** elevado pode servir de expediente protelatório por parte daqueles que desejam atrasar os trabalhos parlamentares, ensejando a falta de deliberação sobre questões relativas a inadmissíveis reformas sociais”.

Para o Deputado MAGALHÃES TEIXEIRA, “no caso do Brasil, nada aconselha a manutenção de tal exigência; certo que nossa experiência tem revelado o uso malicioso do **quorum** como mero expediente dilatório dos trabalhos parlamentares”.

Segundo o ilustre Deputado PRISCO VIANA, autor de proposta revisional que reduz o atual **quorum** a um quarto dos membros da Casa, “o absenteísmo, comum a quase todos os parlamentos do mundo, atingiu entre nós níveis incompatíveis com o normal funcionamento do Legislativo. Passam-se dias e semanas sem que se consiga reunir o **quorum** mínimo estabelecido na Constituição (maioria absoluta do total de cada Casa) para que se possa realizar uma votação (...) Nem mesmo a revisão constitucional motiva a presença de deputados e senadores em plenário”.

Sobre o tema, já se manifestava, nesta Casa, o ilustre ex-Deputado OSVALDO LIMA FILHO:

“O que me levou a defender sempre o **quorum** baixo foi a lição do mestre do Parlamento brasileiro: Rui Barbosa. Rui Barbosa dizia que na Inglaterra o **quorum**, o número de representantes necessários à Assembléia para deliberar, foi sempre extremamente exiguo. Sob Cromwell, no século XVII, a Câmara dos Comuns, com 360 Deputados, inclusive da Escócia e Irlanda, funcionava com 60. Diz Erskine May:

“The upper house may proceed with business, if only three lords are present.”

A Câmara dos Lordes, dizia Bryce, funciona com 2 membros e a Câmara dos Comuns, cujo **quorum** é de 40 Deputados, é uma Câmara eletiva com 760 Deputados. Basta-lhe, para funcionar, a assistência de 40 Deputados.

Em 1801, tentou-se elevar esse ínfimo limite a 60 Deputados, mas o alvitre não prevaleceu, subsistindo até hoje o mínimo já instituído antes da Revolução de 1640 e depois dela restabelecido. A regra é de 40 Deputados presentes, o que representa sétima parte da Casa."

A respeito desse assunto, nosso entendimento é bastante aproximado do proposto pelo nobre Deputado SIGMARINGA SEIXAS, autor da PRE nº 14.523-1.

Sua sugestão é mais inovadora e radical que as demais: propõe a extinção da exigência de um número mínimo de parlamentares para deliberação, mantendo, entretanto, o **quorum** de um quarto do total dos votos possíveis para aprovação de qualquer matéria.

Nos termos da justificação apresentada, a proposta teria o objetivo de "estabelecer procedimento mais racional para a obtenção de **quorum** nas deliberações do Congresso Nacional, dificultando a obstrução", mantido o mesmo número de votos necessários, hoje, à aprovação das matérias ordinárias, ou seja, a quarta parte do total de votos possíveis.

Em verdade, o que vicia o sistema atual é o fato de o ônus de comparecimento em Plenário recair apenas sobre os que desejam ver aprovada determinada matéria. Muitas vezes, deixa de prevalecer a vontade de mais de um quarto dos parlamentares sobre a de alguns poucos, por falta do número mínimo de presenças exigido. A regra da vontade da maioria sucumbe às manobras de obstrução.

Adotado o novo modelo proposto, o ônus para os que quisessem aprovar ou rejeitar qualquer matéria passaria a ser recíproco, estimulando a presença de parlamentares nas deliberações.

Fundamental, de fato, é a exigência de que as decisões legislativas sejam tomadas por aqueles que conseguem o número mínimo de votos exigidos, não pelos que obstruem o processo deliberativo, impedindo o livre confronto de idéias em Plenário.

Cumpra deixar claro, mais uma vez, que não se está propondo alteração do **quorum** atualmente previsto para deliberação. Mantemos, no substitutivo apresentado, a quarta parte do total de votos possíveis como número mínimo para aprovação ou rejeição de qualquer matéria. Apenas modificamos a redação do dispositivo atual para traduzir, de outro modo, fórmula antes vinculada ao critério da maioria absoluta dos membros, que estamos abolindo.

Temos a convicção de que a modificação ora proposta será peça importante na construção de um novo perfil para o Legislativo brasileiro, valorizando o debate político e estimulando a presença de parlamentares no proces-

so ordinário de formação das leis.

Estas, em síntese, as alterações que nos parece devam ser adotadas para a revisão do texto do art. 47 da Constituição.

III - CONCLUSÃO

Tudo isto posto, concluímos pela aprovação, na forma do substitutivo, das Propostas Revisionais de nºs 1479-3; 4286-5; 5831-3; 5914-1; 6723-7; 11096-7; 12527-2; 14523-1; 17124-1; 17161-9 e rejeição das demais, nos termos do Anexo integrante deste parecer.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 23 (ART. 50)
(CONVOCAÇÃO DE MINISTROS)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 24.01.94

Resultado da Votação:

1º Turno: em: 03.02.94

- Aprovado o Substitutivo do Relator

Sim - 319

Não - 05

Abstenção - 04

Total - 328

2º Turno: em 02.03.94

- Aprovado o texto do 1º turno com emenda supressiva de redação

Sim - 369

Não - 06

Abstenção - 04

Total - 379

Emenda Constitucional de Revisão nº 02 , promulgada em 07 de junho de 1994

Publicada no Diário Oficial no dia 09 de junho de 1994

SUBSTITUTIVO DO RELATOR
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º É acrescentada a expressão “ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, bem como dirigentes de entidades da administração pública indireta e fundacional” ao texto do art. 50 da Constituição, que passa a vigorar com a redação seguinte:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, bem como dirigentes de entidades da administração indireta e fundacional, para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.”

Art. 2º É acrescentada a expressão “ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo” ao § 2º do art. 50, que passa a vigorar com a redação seguinte:

“Art. 50.....

§ 2º As Mesas da Câmara do Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.”

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 01-A, DE 1994

Tendo em vista a aprovação integral, em primeiro turno, do substitutivo às propostas revisionais referentes ao art. 50 da Constituição Federal, esta Relatoria, em cumprimento ao disposto no art. 13 e seu §1º da Resolução nº 01, de 1993-RCF, apresenta, em anexo, o texto para o segundo turno de apreciação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 23 (ART. 50)
(CONVOCAÇÃO DE MINISTROS)

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 01-A, DE 1994

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º É acrescentada a expressão “ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República,” ao texto do art. 50 da Constituição, que passa a vigorar com a redação seguinte:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, bem como dirigentes de entidades da administração indireta e fundacional para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.”

Art. 2º É acrescentada a expressão “ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo” ao §2º do art. 50, que passa a vigorar com a redação seguinte:

“Art. 50.....

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.”

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PROJETO DE EMENDA Nº 01-A-1994 (EMP.0001-0)

Autor: Deputado Sigmaringa Seixas

Texto

Suprima-se, no art. 1º da Proposta, a expressão “bem como dirigentes das entidades da administração indireta e fundacional”.

Justificação

A emenda apresentada tem em vista suprimir do texto da Proposta a referência às entidades da administração indireta e fundacional, cuja direção já é supervisionada pelos Ministérios aos quais se vinculam, sendo dispensável a prestação de esclarecimentos ou informações diretamente ao Congresso Nacional.

Art. 1º - A emenda apresentada tem em vista suprimir do texto da Proposta a referência às entidades da administração indireta e fundacional, cuja direção já é supervisionada pelos Ministérios aos quais se vinculam, sendo dispensável a prestação de esclarecimentos ou informações diretamente ao Congresso Nacional.

§ 1º - A emenda apresentada tem em vista suprimir do texto da Proposta a referência às entidades da administração indireta e fundacional, cuja direção já é supervisionada pelos Ministérios aos quais se vinculam, sendo dispensável a prestação de esclarecimentos ou informações diretamente ao Congresso Nacional.

Art. 2º - Esta emenda não produz efeitos.

Sala das Sessões, em 10 de maio de 1994.
Deputado Sigmaringa Seixas

PARECER ÀS EMENDAS APRESENTADAS À PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 01-A, DE 1994

I - RELATÓRIO

À Proposta de Emenda Constitucional de Revisão nº 01-A, de 1994, foram apresentadas quatro emendas, no prazo regimental.

Dentre elas, duas manifestaram idêntico propósito: o de suprimir, no texto proposto para o *caput* do art. 50 da Constituição, a expressão "bem como dirigentes de entidades da administração indireta e fundacional".

As restantes, ambas de autoria do nobre Deputado WILSON MULLER, propõem: uma, a supressão do art. 3º da PER, referente ao início de sua vigência; outra, a alteração da norma prevista no mesmo dispositivo.

É o relatório.

II - PARECER

Sobre as emendas relativas à supressão, no art. 1º da proposta, da referência aos dirigentes de entidades da administração indireta e fundacional, convencemo-nos da conveniência de sua acolhida face aos coerentes argumentos expendidos nas justificações apresentadas pelos autores.

Com efeito, estender aos dirigentes de entidades da administração indireta e fundacional a responsabilidade de prestar, pessoalmente, esclarecimentos e informações à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal ou a qualquer de suas Comissões parece medida um tanto exagerada, senão descabida, tendo em vista o fato de as atividades por eles desenvolvidas já se encontrarem sob supervisão direta dos Ministérios aos quais se vinculam. Ora, se os Ministros de Estado já estão obrigados a responder pela condução dos negócios de seus Ministérios perante o Congresso Nacional, a prestação de informações referentes às entidades sob sua supervisão encontra-se incluída nesta responsabilidade, sendo dispensável o comparecimento pessoal deste ou daquele dirigente de empresa ou fundação estatal.

Esta a razão por que entendemos devam merecer acolhida as emendas em apreço.

Quanto à emenda que pretende alterar o disposto no art. 3º da proposta, modificando sua cláusula de vigência, parece-nos destituída de qualquer amparo regimental, propondo inequívoca alteração de conteúdo ao texto aprovado em primeiro turno.

Dispõe o art.13, §2º da Resolução nº 01, de 1993-RCF:

"Art. 13.....

§ 2º Qualquer congressista poderá ofe-

recer, dentro de prazo de 48 horas, a contar da publicação do texto, emendas supressivas e de redação, estas destinadas a sanar lapsos ou vícios de linguagem." (grifamos)

A emenda em exame não pretende sanar lapso ou vício de linguagem: propõe, não há dúvida, alteração material referente à entrada em vigor da proposta emendada. Nosso parecer é pela rejeição, desatendidos que foram os pressupostos regimentais para sua apresentação.

Estamos rejeitando, também, a emenda que propõe supressão integral do art. 3º. O procedimento relativo à promulgação de emendas revisionais por partes é previsto regimentalmente, constituindo faculdade a ser instrumentalizada mediante requerimento de 59 congressistas e aprovação pelo Plenário. A supressão da cláusula de vigência, além de contrariar toda a tradição de nossa técnica legislativa, inviabilizaria aquele procedimento, impedindo possibilidade garantida pelo Regimento Interno da Revisão.

É o parecer.

III- CONCLUSÃO

Ante o exposto, concluímos pela aprovação das emendas de nºs 01-0 e 02-8 e rejeição das de nºs 03-5 e 04-2.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator

I - RELATÓRIO

Em relação ao art. 50, que trata da convocação de Ministros de Estado pelas Casas do Congresso, bem como dos pedidos escritos de informação a eles encaminhados, foram apresentadas cerca de dezessete propostas revisionais específicas e duas emendas às propostas.

As principais alterações sugeridas referem-se à ampliação do rol de autoridades a quem o Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou Comissões, pode convocar para a prestação de esclarecimentos sobre assunto determinado, ou de quem se possam solicitar informações escritas. Propõe-se desde a inclusão, naquele rol, de todas as autoridades, dirigentes e servidores da administração pública, até somente a dos titulares dos órgãos imediatamente subordinados à Presidência da República, passando ainda pelos Presidentes dos Tribunais.

Propostas isoladas também sugerem: determinação de que, se as Mesas não encaminharem pedidos de informação a Ministro de Estado em quinze dias, poderá o parlamentar fazê-lo diretamente; determinação de que os pedidos de informações sobre matéria sujeita a sigilo inviolável sejam aprovados pelo Plenário e, sob sigilo, encaminhados e recebidos; determinação de que o estabelecimento de prazo para prestação de informações se faça no próprio pedido, não podendo ser inferior a trinta dias; inclusão de todos os órgãos dos Poder Judiciário entre aqueles que devam prestar informações por escrito ao Legislativo; convocação de Ministro de Estado a requerimento de vinte parlamentares.

O Anexo a este parecer, que dele faz parte integrante, contém a descrição pormenorizada e a identificação de todas as propostas revisionais sobre o assunto, com as respectivas emendas.

É o relatório.

II - PARECER

A possibilidade de convocação, pelo Poder Legislativo, de Ministros de Estado para a prestação de informações sobre assunto previamente determinado tem sido norma constante de nossos textos constitucionais desde 1934, quando a matéria ainda se restringia à competência da Câmara dos Deputados.

A partir da Constituição de 1946, até hoje, a regra tem sido a da convocação de Ministros de Estado por qualquer das Casas do Congresso ou por suas Comissões, importando em crime de responsabilidade o não comparecimento sem justificação adequada.

A tese de que este tipo de procedimento constituiria um corpo estranho dentro do sistema presidencialista de governo já havia sido de todo afastada pelo Mestre PONTES DE MIRANDA em seus "Comentários à Constituição de 1967":

"O comparecimento de Ministros de Estado a qualquer das câmaras, obrigatoriamente, quando ela o resolver, só na aparência constitui atenuação do regime presidencial. Trata-se de medida perfeitamente compatível com a forma mais pura de um e de outro regime"(cf. MIRANDA, PONTES DE.

Em verdade, a competência das Casas do Congresso para requerer esclarecimentos de Ministro de Estado sobre assuntos previamente determinados constitui expressão do próprio poder geral de fiscalização atribuído aos Legislativos nos sistemas presidencialistas contemporâneos, onde os mecanismos de controle de um Poder sobre outro revelam-se fundamentais para a boa gestão da coisa pública.

A grande maioria das propostas apresentadas sobre o tema teve em mira ampliar esse poder geral de fiscalização do Legislativo, atribuindo a outros detentores de cargos relevantes na administração pública a mesma responsabilidade hoje conferida aos Ministros de Estado perante o Congresso Nacional.

Como lembrado pelo nobre Deputado NICIAS RIBEIRO, autor de proposta nesse sentido, a reforma administrativa promovida pelo Governo no início de 1990 deslocou muitos dos órgãos até então concebidos como Ministérios para a estrutura da Presidência da República, embora, na prática, os hoje "Secretários Especiais", diretamente subordinados ao Presidente da República, mantenham praticamente as mesmas atribuições de Ministro de Estado. Pelo texto constitucional, contudo, não podem ser convocados a prestar esclarecimentos perante as Casas do Congresso, nem estão obrigados a responder aos pedidos escritos de informação a eles encaminhados.

De outra parte, a tendência à descentralização dos serviços públicos é fenômeno cada vez mais comum na administração do País, detendo hoje as entidades autárquicas, fundacionais e paraestatais cada vez maior parcela de responsabilidade na condução dos negócios públicos.

Assim é que nos parece de fato conveniente a introdução, nas normas do art. 50 e parágrafos, de todos os titulares de órgãos públicos diretamente subordinados à Presidência da República, inclusive os dirigentes de órgãos e entidades da administração pública indireta e fundacional, como propomos no substitutivo apresentado.

Deixamos de acolher aqui, por outro lado, as propostas de inclusão, nas mesmas normas, dos Presidentes de Tribunais ou de quaisquer órgãos do Poder Judiciário, já que estaremos contemplando outras formas de controle daquele Poder no parecer específico sobre o tema, a ser apresentado oportunamente.

Quanto às demais sugestões de alteração propostas ao art. 50, referentes a prazos para atendimento, legitimidade para convocação e encaminhamento de pedidos de informação, entendemos mais adequada a manutenção do texto atual, que tem se mostrado satisfatório no que se refere à disciplina da matéria ali tratada.

É o parecer.

III - CONCLUSÃO

Tudo isto posto, concluímos pela aprovação, na forma do substitutivo, das Propostas Revisionais de nºs 6970-0; 7902-1; 8906-2; 10214-8; 13274-4; 17211-1 e rejeição das demais, nos termos do Anexo integrante deste parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 24.01.94

Resultado da Votação

1º Turno: em 08.02.94

- Apresentadas 5 Emendas Aglutinativas:

- Aprovado a Emenda Aglutinativa nº 01, com parecer favorável do Relator.

Sim - 388

Não - 38

Abstenção - 04

Total - 430

2º Turno: em 23.02.94

- Aprovado o Texto do 1º Turno

Sim - 402

Não - 95

Abstenção - 03

Total - 500

- Destaque nº 18 da Emenda Supressiva nº 06, do Dep. Carrion Júnior, supressão do § 6º do art. 72 da Emenda Aglutinativa

Sim - 383

Não - 03

Abstenção - 02

Total - 388

Emenda Constitucional de Revisão nº 01, promulgada em 01 de março de 1994

Publicada no Diário Oficial no dia 02 de março de

1994.

FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA — ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS
TRANSITÓRIAS

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º. Ficam incluídos os artigos 71, 72, 73, 74 e 75 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 71. Fica instituído o Fundo Social de Emergência, a vigorar nos exercícios de 1994 e 1995, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cuja receita se destinará a custear programas de ação e de serviços públicos de saúde, benefícios assistenciais de prestação continuada, liquidação do passivo previdenciário e outros programas de relevante interesse econômico e social.

Parágrafo único - Ao Fundo criado por este artigo não se aplica o disposto no art. 165, § 9º, II, da Constituição.

Art. 72. Constituem receitas do Fundo Social de Emergência:

I - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pelo disposto nas Leis nº 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, tendo a última delas vigência até 31 de dezembro de 1995, e na Medida Provisória nº 419, de 1994;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante do adicional de sete pontos percentuais na contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, cuja alíquota passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, com as alterações legais posteriores;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - o produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a

que se refere o inciso III, a qual será calculada mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei.

§ 1º As receitas previstas nos incisos III e V serão exigidas a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta emenda, conforme dispõe o art. 195, § 6º, da Constituição.

§ 2º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 158, I e II, 159, 160 e 212 da Constituição.

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição, e de qualquer outra vinculação ou participação constitucional ou legal, exceto as previstas no art. 159 da Constituição.

Art. 73. O Fundo Social de Emergência será disciplinado pelos instrumentos cabíveis previstos no art. 59 da Constituição.

Art. 74. A despesa total com pessoal ativo, aposentados e pensionistas da União, de suas autarquias e fundações públicas, bem como com os empregados das empresas públicas, paga com recursos consignados nos orçamentos fiscal e da seguridade social, acumulada ao fim de cada mês, não poderá exceder, nos exercícios de 1994 e 1995, ao total efetivamente gasto a esse título, acumulado até o final do mês correspondente no exercício de 1993, atualizado.

§ 1º A União publicará, até trinta dias após o encerramento de cada mês, demonstrativo explicitando, de forma individualizada, os valores das despesas com pessoal efetuadas no mês e acumuladas até o mês, para efeito dos cálculos necessários ao cumprimento do disposto neste artigo.

§ 2º Sempre que a despesa com pessoal acumulada até o mês superar o limite de que trata o *caput* deste artigo, ficarão vedadas quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remunerações que acarretem aumento de despesas, até que aquele limite volte a ser satisfeito.

§ 3º Excetuam-se da limitação imposta por este artigo as despesas decorrentes de:

I - promoções legalmente concedidas;

II - admissões resultantes de concursos públicos ;

III - vantagens incorporadas à remuneração do servidor, decorrentes de lei em vigor à data de publicação desta emenda;

IV - sentenças judiciais transitadas em julgado;

V - gratificações concedidas por lei em vigor à data de publicação desta emenda, cuja percepção tenha sido diferida para outro exercício.

Art. 75. Nos exercícios de 1994 e 1995, o Poder Executivo fica autorizado a ajustar os créditos orçamentários para adequá-los à arrecadação efetivamente ocorrida das respectivas receitas, atendendo prioritariamente às despesas de pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais para Estados, Distrito Federal e Municípios, e podendo reduzir, desde que na mesma proporção, todos os demais créditos com vistas a manter o equilíbrio entre receita e despesa.”

Art. 2º Fica revogado o § 4º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

EMENDA AGLUTINATIVA Nº1 AO TEXTO DO PARECER Nº 24

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º Ficam incluídos os artigos 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

Parágrafo único - Ao Fundo criado por este artigo não se aplica, no exercício financeiro de 1994, o disposto na parte final do inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição.

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória nº 419 e pelas Leis nº 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação

dação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei específica.

§ 1º As alíquotas e a base de cálculo previstas nos incisos III e V aplicar-se-ão a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta Emenda.

§ 2º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 158, II, 159, 212 e 239 da Constituição.

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos recursos previstos no art. 159 da

Constituição.

§ 5º A parcela dos recursos provenientes do imposto sobre propriedade territorial rural e do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, destinada ao Fundo Social de Emergência, nos termos do inciso II deste artigo, não poderá exceder:

I - no caso do imposto sobre propriedade territorial rural, a oitenta e seis inteiros e dois décimos por cento do total do produto da sua arrecadação;

II - no caso do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, a cinco inteiros e seis décimos por cento do total do produto da sua arrecadação.

§ 6º Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir as alíquotas de que trata o inciso V deste artigo.

Art. 73. Na regulação do Fundo Social de Emergência não poderá ser utilizado o instrumento previsto no inciso V do art. 59 da Constituição.”

Art. 2º Fica revogado o § 4º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 9 de fevereiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 02-A, DE 1994

Tendo em vista a aprovação integral, em primeiro turno, da Emenda Aglutinativa nº 1, resultante da fusão das propostas revisionais em tramitação sobre o Fundo Social de Emergência, esta Relatoria, em cumprimento ao disposto no art. 13 e seu § 1º da Resolução nº 1, de 1993 - RCF, apresenta, em anexo, o texto para o segundo turno de apreciação.

Sala das Sessões, em 9 de fevereiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º Ficam incluídos os artigos 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

Parágrafo único - Ao Fundo criado por este artigo não se aplica, no exercício financeiro de 1994, o disposto na parte final do inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição.

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória nº 419 e pelas Leis nº 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contri-

bução social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei específica.

§ 1º As alíquotas e a base de cálculo previstas nos incisos III e V aplicar-se-ão a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta Emenda.

§ 2º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 158, II, 159, 212 e 239 da Constituição.

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos recursos previstos no art. 159 da Constituição.

§ 5º A parcela dos recursos provenientes do imposto sobre propriedade territorial rural e do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, destinada ao Fundo Social de Emergência, nos termos do inciso II deste artigo, não poderá exceder:

I - no caso do imposto sobre propriedade territorial rural, a oitenta e seis inteiros e dois décimos por cento do total do produto da sua arrecadação;

II - no caso do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, a cinco inteiros e seis décimos por cento do total do produto da sua arrecadação.

§ - Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir as alíquotas de que trata o inciso V deste artigo.

Art. 73. Na regulação do Fundo Social de Emergência não poderá ser utilizado o instrumento previsto no inciso V do art. 59 da Constituição.”

Art. 2º Fica revogado o § 4º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 9 de fevereiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

REDAÇÃO FINAL – FSE

(TEXTO APROVADO EM 2º TURNO SUPRIMINDO O § 6º
DO ART. 72 DA EMENDA AGLUTINATIVA)

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º Ficam incluídos os artigos 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

Parágrafo único - Ao Fundo criado por este artigo não se aplica, no exercício financeiro de 1994, o disposto na parte final do inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição.

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória nº 419 e pelas Leis nº 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei específica.

§ 1º As alíquotas e a base de cálculo previstas nos incisos III e V aplicar-se-ão a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta Emenda.

§ 2º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 158, II, 159, 212 e 239 da Constituição.

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior

não se aplica aos recursos previstos no art. 159 da Constituição.

§ 5º A parcela dos recursos provenientes do imposto sobre propriedade territorial rural e do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, destinada ao Fundo Social de Emergência, nos termos do inciso II deste artigo, não poderá exceder:

I - no caso do imposto sobre propriedade territorial rural, a oitenta e seis inteiros e dois décimos por cento do total do produto da sua arrecadação;

II - no caso do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, a cinco inteiros e seis décimos por cento do total do produto da sua arrecadação.

Art. 73: Na regulação do Fundo Social de Emergência não poderá ser utilizado o instrumento previsto no inciso V do art. 59 da Constituição.”

Art. 2º Fica revogado o § 4º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 9 de fevereiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

(APROVADA)

EMENDA

(PER 02-A)

(EMP 0006-0)

Autor: Deputado Carrion Júnior

Texto

Suprima-se, no art. 1º da Proposta de Emenda constitucional de Revisão nº 2-a/94, pº6º que tem a seguinte redação:

“§ 6º Fica o poder Executivo autorizado a reduzir as alíquotas de que trata o inciso V deste artigo.”

Justificativa

Não é possível abrir a possibilidade da redução do PIS a ser pago pelos bancos. Urge suprimir mais essa concessão ao setor financeiro.

Art. 2º Fica revogado o § 6º do art. 1º da Emenda Constitucional nº 2-a/94.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 9 de fevereiro de 1994.

Deputado Carrion Júnior

Assinatura

(PER 02-A/94)

Tendo em vista a apresentação de 35 emendas à PER 02-A/94, nos termos do art. 13, § 2º da Resolução nº 1, de 1993-RCF, esta Relatoria, em cumprimento ao disposto no art. 13, § 3º da mesma Resolução, sobre elas emite parecer.

As emendas são apresentadas no quadro-resumo em anexo.

Como se constata, pelo quadro-resumo das emendas, o maior número delas pretende continuar mantendo as vinculações constitucionais de receitas, à Educação, à Habitação, ao Seguro-Desemprego, mesmo sobre as parcelas que integram o Fundo Social de Emergência.

As Emendas 02-1, 19-9, 20-9 e 28-8 pretendem suprimir a expressão "212", do § 2º do art. 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), na redação que lhe foi dada pelo art. 1º da PER 02-A/94; a Emenda 07-8 pretende suprimir, do mesmo dispositivo, as expressões "212 e 239"; as Emendas 01-4, 18-1, 23-1 e 29-5 pretendem suprimir a expressão "212", do § 3º do referido art. 72; as Emendas 25-6 e 31-3 suprimem a expressão "212" dos §§ 2º e 3º do art. 72; as Emendas 08-5 e 32-0 suprimem, do § 3º, as expressões "212 e 239"; as Emendas 03-9, 16-7, 17-4, 22-4, 24-9, 26-3, 30-6 e 33-8 pretendem suprimir o art. 2º da própria PER 02-A/94.

Analisaremos, em primeiro lugar, o mérito dessas emendas.

O Fundo Social de Emergência consiste num mecanismo adotado pelo Governo para, nos anos de 1994 e 1995, ampliar a margem dos recursos orçamentários livres, isto é, a margem dos recursos orçamentários de que pudesse dispor com liberdade, para alocá-los de forma mais racional às múltiplas necessidades da população, protegidas ou não por receitas vinculadas.

Entre a nova versão do orçamento de 1994, enviada ao Congresso Nacional em dezembro de 1993, e a versão apresentada em agosto de 1993, o Governo procedeu a vários ajustamentos, num esforço enorme para eliminar o déficit operacional de US\$ 22,3 bilhões, embutido na primeira versão.

Para alcançar tamanho resultado, o Governo viu-se na contingência de precisar valer-se de um expediente excepcional, que implicava desvinculação de, pelo menos, uma parte das receitas federais (impostos e contribuições).

Isto porquê, segundo se depreende das mensagens do Poder Executivo transmitidas ao Congresso Nacional, em dezembro de 1993, relativa-

mente ao Programa de Estabilização Econômica, só o corte de despesas não vinculadas a receitas, mesmo que aprofundado na extensão máxima admitida pela prudência de não expor a administração pública ao risco de colapso, não seria suficiente para “zerar” o déficit operacional. Mostrava-se necessário estender o sacrifício para outras áreas de atuação governamental, garantidas por receitas vinculadas. Caso contrário, tornar-se-ia realidade a hipótese de haver recursos relativamente abundantes para cobrir despesas de uma área (vinculada), não havendo o montante indispensável de recursos (não inflacionários) para cobrir despesas de outra área (não vinculada).

A despeito disso, não se cogitaria de retirar do Governo a incumbência de atender às necessidades globais da população, de forma integrada: saúde, segurança, transporte, educação, habitação, justiça, produção de normas jurídicas. De pouco adianta ao cidadão o Governo pôr-lhe à disposição uma escola modelo, sem lhe oferecer adequadas condições (saúde, transporte, segurança...) de frequentá-la.

Todavia, mesmo valendo-se o Governo do expediente da desvinculação de parte de suas receitas, para alocar com mais racionalidade os recursos orçamentários de que dispunha, no atendimento equânime e global das múltiplas carências da população, manifestava-se, ainda, uma renitente fração do déficit operacional, oriundo da primeira versão do orçamento de 1994.

Seria preciso erradicá-la completamente, como precondição para a implantação de um programa eficaz de combate à inflação. Era a premissa inegociável do governo. Era a premissa endossada pelas vozes, que se ouviam, da maioria esmagadora dos nobres Parlamentares do Congresso Nacional.

Assim, como derradeiro recurso para eliminar a última fração do déficit, o Governo tomou a iniciativa de propor expressamente um aumento de impostos e contribuições, em substituição ao ineffectível imposto inflacionário que resultaria do déficit público e que seria impingido à população menos contemplada com a distribuição da renda nacional. O Congresso, como participante ativo desse processo decisório, deu apoio à iniciativa do Governo, mas logrou endereçar a cobrança do aumento àqueles mais bem aquinhoados com a política de distribuição de rendas que tem imperado no país.

A reunião desse conjunto de expedientes, utilizados na eliminação do déficit operacional, que facultou ao Governo distribuir o corte de seus gastos por quaisquer áreas de atuação e que lhe rendeu maior volume de recursos (oriundos tanto das desvinculações, como do aumento da carga tributária), deu-se o nome de Fundo Social de Emergência.

Trata-se, pois, de um instrumento de atuação governamental, que só poderá ter sua utilidade confirmada, na medida em que lhe sejam preservadas as características essenciais: a integridade e a desvinculação de seus recursos.

A proposta do Fundo Social de Emergência vem sendo debatida no Congresso Nacional desde dezembro de 1993. Evoluiu muito de sua concepção original. Foram preservados os Fundos de Participação de Estados e Municípios, bem como os Fundos de Investimentos Regionais (FNO, FNE, FCO). Foi evitado o pretendido aumento linear de 5% sobre todos os impostos e contribuições.

Mas, é preciso assinalar que, em todas as mudanças, inspiradas pelas negociações entre Governo e Congresso Nacional, houve sempre a preocupação, por parte de ambos os lados, de manter incólume a premissa básica do Programa de Estabilização Econômica: a eliminação completa do déficit operacional. Sempre que propostas eram rejeitadas, alternativas eram oferecidas, para que não se abalasse o equilíbrio orçamentário.

Nesse contexto, parece-nos difícil acolher, agora, sugestões que impliquem esvaziamento do Fundo Social de Emergência, quando não se vislumbram condições de buscar alternativas que lhe reponham as subtrações.

A melhor salvaguarda da boa aplicação dos recursos públicos ainda consiste em fazer convergir as múltiplas demandas da sociedade ao processo de elaboração orçamentária, ultimada pelo Congresso Nacional, de tal forma que o Congresso possa arbitrar esse grande conflito de interesses e, democraticamente, produzir *a priori* uma decisão que, respeitando o equilíbrio operacional entre receitas e despesas, seja mais apropriada às circunstâncias presentes na época da decisão. Vinculações prévias de recursos prejudicam o processo decisório, na medida em que fatores conjunturais possam recomendar tratamento diferenciado daquele pre-estabelecido. Se hoje as necessidades da educação situam-se num patamar, amanhã poderão situar-se n'outro. Se hoje um município pode carecer prioritariamente de habitação, amanhã suas prioridades poderão ser outras.

As vinculações dificultam as adaptações que a evolução natural das necessidades públicas possa recomendar.

Em última instância, é ao Congresso Nacional que cabe decidir sobre as destinações financeiras do Fundo Social de Emergência, procedendo aos remanejamentos que reputa necessários, conforme o autoriza o disposto no art. 166, § 3º, II, da Constituição, desde que obedecidos os objetivos consagrados no dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 71) que institui o fundo. A Educação está explicitada nesses objetivos; a Habitação Popular enquadra-se em "e outros programas de relevante interesse econômico e social".

Assim cabe ao Congresso Nacional, através de suas lideranças, encontrar os mecanismos adequados para inserir no orçamento de 1994, bem como no orçamento de 1995, dotações, supridas pelo próprio Fundo Social de Emergência, em benefício da Educação, da Habitação Popular, bem como do

Seguro-Desemprego, que resgatem os compromissos acordados para a aprovação do fundo, sem que seja necessário desfigurar a sua concepção.

Pelas razões expostas, só nos resta rejeitar as Emendas nºs 01-4, 02-1, 03-9, 07-8, 08-5, 16-7, 17-4, 18-1, 19-9, 20-9, 22-4, 24-9, 25-6, 26-3, 28-8, 29-5, 30-6, 31-3, 32-0 e 33-8.

A Emenda 13-5 objetiva suprimir do *caput* do art. 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação que lhe foi dada pelo art. 1º da PER nº 02-A/94, a seguinte expressão: “e outros programas de relevante interesse econômico e social”.

Os recursos do Fundo Social de Emergência, segundo a concepção que teve o apoio do Congresso Nacional, destinam-se a financiar gastos das áreas sociais de atuação do Governo. Embora as necessidades momentâneas mais prementes da população estejam situadas nas áreas da saúde, da educação e da previdência social, razão pela qual essas áreas foram explicitamente citadas no *caput* do referido artigo 71, entendemos pertinente a citação, no dispositivo, da expressão “e outros programas de relevante interesse econômico e social”, para não se inviabilizar a aplicação de recursos em outras áreas que não da saúde, da educação e da previdência. Lembramos que a permanência dessa expressão, permite, por exemplo, a aplicação de recursos nas áreas da habitação e do seguro-desemprego. Amanhã poderão, ainda, ser identificadas outras áreas que requeiram recursos do Fundo Social de Emergência.

Somos, pois, pela rejeição da Emenda nº 13-5.

A Emenda nº 21-7 propõe a supressão do parágrafo único do art. 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação dada pelo art. 1º da PER nº 02-A/94.

O dispositivo, cuja supressão é pleiteada, prevê a inaplicabilidade, ao Fundo Social de Emergência, no exercício financeiro de 1994, da norma constitucional que remete à lei complementar a incumbência de estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Segundo nos parece, o Fundo Social de Emergência poderá prescindir de regras especiais de funcionamento, particularmente no exercício de 1994, por duas razões: os seus recursos estarão integralmente comprometidos no próprio orçamento de 1994, de forma que seu funcionamento deverá observar as regras normais atinentes à própria execução orçamentária; em segundo lugar, tendo sido criado o Fundo por Emenda Constitucional, não há porquê submeter sua instituição a condições previstas em lei complementar.

Rejeitamos, pois, a Emenda nº 21-7.

A Emenda nº 05-3 propõe suprimir, do inciso II do art. 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação que lhe foi dada pelo

art. 1º da PER nº 02-A/94, as expressões:

1 - “e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários”;

2 - “pela Medida Provisória nº 419”.

Justifica o autor não ser possível que uma emenda constitucional fique na dependência da aprovação de uma Medida Provisória.

A Medida Provisória nº 419, de 28 de janeiro de 1994, fixa nova alíquota (1,5%) para cobrança do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários (IOF), bem como convalida os atos praticados com base na Medida Provisória nº 401, de 1993. A inversão dos recursos decorrentes do aumento da alíquota do IOF ao Fundo Social de Emergência representa-lhe uma receita estimada em cem milhões de dólares.

A menção, no texto da Emenda Constitucional de Revisão, à Medida Provisória nº 419 não submete a Emenda à dependência da aprovação da Medida. Apenas condiciona a eficácia da Emenda, estritamente na parte que estabelece a integração do IOF resultante da Medida ao Fundo Social de Emergência, à conversão da Medida Provisória em Lei. Se, por ventura, a Medida Provisória 419 for rejeitada, essa parte da Emenda (e só ela) será ineficaz, sofrendo o Fundo Social de Emergência um prejuízo de aproximadamente US\$ 100 milhões.

Assim sendo, rejeitamos a Emenda nº 05-3.

As Emendas 09-2, 10-3, 34-5 e 35-2 pretendem suprimir, dos incisos III e V do art. 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação que lhe foi dada pelo art. 1º da PER nº 02-A/94, a expressão “nos exercícios financeiros de 1994 e 1995”.

A nosso ver, a vigência temporária, que se pretende excluir dos dois dispositivos, deve ser mantida. Estamos à frente de uma situação incomum, em que se aumentam, por dispositivo constitucional, duas espécies de contribuição social. Tal fato só é concebível nas circunstâncias excepcionais que justificaram a instituição do Fundo Social de Emergência. Todavia, os dispositivos que estabelecem esses aumentos não devem ter caráter permanente, sob pena de tenderem a se perenizar no texto constitucional, a despeito de surgirem circunstâncias que recomendem sua mudança ou revogação.

Além disso, sendo o Fundo Social de Emergência um instrumento de atuação governamental transitório, transitórias devem ser suas fontes de recursos.

Por tais razões, rejeitamos as Emendas 09-2, 10-3, 34-5 e 35-2.

A Emenda 04-6 pretende suprimir o inciso “VI - outras receitas

previstas em lei específica”, do artigo 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação que lhe foi dada pelo art. 1º da PER nº 02-A/94.

Entendemos que o dispositivo deve permanecer como está. Trata-se de uma possibilidade aberta à inclusão de novas fontes de recursos para o Fundo Social de Emergência, sem representar risco de apropriação de recursos de fundos que efetivamente sejam de alto interesse para a Nação. O Congresso Nacional saberá protegê-los.

Rejeitamos, portanto, a Emenda 04-6.

As Emendas 11-0 e 12-8 pretendem suprimir os incisos I e II do § 5º do art. 72 do ADCT, na redação que lhe foi dada pelo art. 1º da PER 02-A/94, sob a justificativa de que as regras embutidas nos referidos incisos não provêm de nenhuma das propostas revisionais de que resultou a emenda aglutinativa que foi aprovada em primeiro turno.

Cumpra esclarecer que tais regras são mera decorrência do disposto no inciso II do art. 72 do ADCT. Como se recorda, na negociação do Programa de Estabilização Econômica, ficou decidido que a parcela da arrecadação que resultasse das Lei nºs 8847, 8848 e 8849, todas de 28 de janeiro de 1994, não seria objeto das vinculações constitucionais previstas no artigo 159 da Constituição.

O Substitutivo do Relator, oferecido à deliberação do Plenário com o Parecer nº 24/94, limitava-se a estabelecer que a parcela da arrecadação decorrente das referidas leis iria integrar o Fundo Social de Emergência. Na emenda aglutinativa, houve um aperfeiçoamento do texto, ao serem fixados os limites até onde poderão ser consideradas as parcelas que não serão objeto das vinculações constitucionais. A fixação desses limites resultou de estudos estatísticos sobre a repercussão que as referidas leis nºs 8847, 8848 e 8849 terão sobre a arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural e do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza. A fixação desses limites no próprio texto constitucional é oportuna, na medida em que evitará eventuais conflitos futuros. Ademais, os limites não alteram o conteúdo do disposto no inciso II do artigo.

Rejeitamos, pois, as Emendas nº 11-0 e 12-8.

A Emenda nº 27-0 pretende suprimir, do inc. V do art. 72, a referência à legislação do imposto de renda, avocada para definir o conceito de “receita bruta operacional”, tomada como base de cálculo da contribuição do PIS (0,75%) das chamadas instituições financeiras.

Parece-nos indispensável manter a expressão. A expressão abriga tanto a legislação que se recebe na promulgação da emenda constitucional, como a legislação futura que possa vir a ser editada para aperfeiçoar a definição da referida base de cálculo do PIS. No caso, pois, de decisões do Supremo

Tribunal Federal que declarem a inconstitucionalidade de leis ou decretos-leis, a expressão que se pretende eliminar dará guarida à nova regulamentação da matéria.

Por essa razão, rejeitamos a Emenda nº 27-0.

A Emenda nº 06-0, que suprime o § 6º do art. 72, a nosso ver, merece também ser rejeitada.

A integralização do Fundo Social de Emergência deve ser feita até o limite das necessidades pelas quais está sendo instituído. Nessas condições, é razoável que, atingido o montante de recursos suficientes para o bom desempenho do Programa de Estabilização Econômica, se possa reduzir as fontes de recursos do Fundo, sem que para tanto seja necessário mobilizar o Congresso Nacional.

As Emendas 14-2 e 15-9 foram apresentadas como emenda de redação ao art. 3º da PER 02-A/94 (a cláusula de vigência). O ilustre autor propõe que o texto constitucional que institui o Fundo Social de Emergência só entre em vigor na data da promulgação da revisão constitucional.

Trata-se, na verdade, de emendas que vão além da mera pretensão de "... sanar lapsos ou vícios de linguagem", conforme faculta, às chamadas emendas de redação, o art. 13, § 2º da Resolução nº 1, de 1993-RCF.

Não se constata lapsos ou vícios de linguagem no texto aprovado em primeiro turno. Assim, faltando-lhes guarida regimental, as Emendas 14-2 e 15-9 devem ser consideradas prejudicadas.

Rejeitadas ou prejudicadas, pois, as emendas apresentadas à PER nº 02-A/94, esta Relatoria ratifica os termos da Proposta de Emenda Constitucional de Revisão nº 02-A, de 1994, para a deliberação de segundo turno.

Sala das Sessões, em 18 de fevereiro de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS
AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS
(FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA)

I - RELATÓRIO

Ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foram apresentadas várias propostas revisionais tendo em vista a instituição de um Fundo Social de Emergência. Estas propostas se harmonizam com o Programa de Estabilização, submetido à apreciação do Congresso Nacional pelo Poder Executivo, através da Exposição de Motivos nº 395, de 1993. Os conteúdos dessas propostas revisionais e das emendas a elas oferecidas são resumidos a seguir.

As propostas revisionais 013899-4 (com as emendas 006351-1, 006354-2 e 012293-3), 016613-4 e 017245-0 (esta última com as emendas 000114-5, 002867-0 e 004304-7) apresentam basicamente o mesmo objeto:

- instituem o Fundo Social de Emergência (FSE), constituído com o produto de 15% da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais, bem como com os recursos do adicional de 5% sobre todos os impostos e contribuições de competência da União;

- liberado do disposto no art. 165, § 9º, II, o FSE será destinado ao saneamento financeiro da Fazenda Pública, com a utilização dos recursos no custeio de programas de ação e de serviços públicos de saúde, benefícios assistenciais e liquidação do passivo previdenciário constituído até 31 de dezembro de 1993;

- excluem o FSE de quaisquer vinculações ou participações, inclusive as previstas nos artigos 153, § 5º, 157, II, 158, II, 159, 212 e 239, não se lhe aplicando, também, o disposto no artigo 160;

- a proposta revisional 017245-0, particularmente, bem como a proposta revisional 013874-7 eliminam a vinculação dos recursos correspondentes a 20% do IPMF ao custeio de programas de habitação popular;

- as emendas 006351-1 e 006354-2 complementam a proposta revisional 013899-4, para ressaltar que os recursos do FSE serão destinados a programas de saneamento financeiro e de estabilização econômica e para registrar que os recursos advindos das Medidas Provisórias editadas no final de dezembro de 1993 não serão objeto de vinculações constitucionais;

- as emendas 000114-5 e 002867-0 pretendem manter a vinculação de 20% do IPMF ao custeio de programas de habitação popular;

- as emendas 004304-7 e 012293-3 propõem que o FSE seja integrado com a parcela de 15% da arrecadação das receitas do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, que, nos anos de 1994 e 1995, ultra-

passem, em termos reais, o valor efetivo da respectiva arrecação verificada no ano de 1993;

- a emenda 012293-3 propõe, ainda, que a despesa total com pessoal ativo e inativo da administração direta, fundações e empresas públicas, paga com receitas do orçamento da União, acumulada ao fim de cada mês, não poderá exceder, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, ao total efetivamente gasto a esse título, acumulado até o final do mês correspondente no exercício de 1993, atualizado; acrescentando que o desembolso de recursos à conta do Tesouro Nacional nos referidos exercícios fica limitado ao montante das receitas efetivamente arrecadadas.

Foram examinadas ainda as propostas revisionais nº 013896-3, 014216-1, 016597-0 e 013897-7, referentes a disposições contidas no art. 159, por tratarem de matéria relacionada com a instituição do Fundo Social de Emergência.

O Anexo a este parecer, que dele faz parte integrante, contém a identificação e o resumo de todas as propostas revisionais sobre o assunto, com as respectivas emendas.

II - PARECER

Como já se disse no relatório, as propostas revisionais apresentadas foram motivadas pelo sobrevinda do Programa de Estabilização do Governo Federal.

Como se depreende da Exposição de Motivos nº 395, de dezembro de 1993, e da Mensagem Complementar à Mensagem nº 550, de agosto de 1993, o Programa de Estabilização tem por objetivo fundamental a eliminação do déficit operacional que figurava no Projeto de Lei do Orçamento de 1994, remetido ao Congresso Nacional em agosto de 1993, e na manutenção desse equilíbrio no Orçamento de 1995.

A premissa básica do Governo, de trabalhar com pleno equilíbrio operacional (déficit zero), em que as despesas não financeiras são financiadas exclusivamente com receitas não financeiras, levou-o a reduzir despesas e a criar o Fundo Social de Emergência - FSE, que ao lado de lhe haver possibilitado alocar os recursos previstos com maior flexibilidade, pôs-lhe à disposição um montante adicional de recursos, necessário para eliminar a última parcela do déficit operacional de 1994, que remanesce após o processo de redução de despesas.

Como já salientou a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, incumbida de examinar o Programa de Estabilização, no seu alentado relatório (itens 19 e 20):

“19. O Fundo Social de Emergência, que vigorará por um período

de dois anos, será suprido de recursos mediante o aporte de 15% da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais e de um adicional de 5% incidindo sobre a mesma base. Observe-se que o Fundo não representa nem financia despesa adicional, mas apenas permite a cobertura, com recursos fiscais não inflacionários, daquelas despesas que o governo tem que realizar mesmo após os extraordinários esforços para equilibrar as receitas e despesas, constantes da proposta anterior, e analisadas mais adiante (Mensagem Complementar à Mensagem 550, item 30)."

"20. Em termos da sistemática de alocação de recursos orçamentários, o Fundo é uma nova fonte com destinação regulamentada na Constituição. Ele implica significativa flexibilização do gasto público, já que os recursos tornados disponíveis com esta proposta poderão ser destinados a cobrir gastos onde haja real necessidade de aporte de recursos (Mensagem Complementar à Mensagem nº 550, item 31)."

Através do Fundo Social de Emergência, o Governo Federal propunha recolher da sociedade, em substituição ao imposto inflacionário, um adicional de impostos e contribuições federais, da ordem de US\$ 3,7 bilhões (5% de aumento linear), bem como propunha a desvinculação de 15% das receitas sujeitas a destinações constitucionais, situação que implicava a retenção de 15% dos recursos destinados aos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no montante previsto de US\$ 2,1 bilhões. O Governo solicitou, do Congresso Nacional, a aprovação dessas duas medidas, para assegurar o ingresso adicional dos recursos necessários para eliminar a última parcela remanescente do déficit, após concluído o processo de redução de despesas.

A Comissão Especial, incumbida de exame do Programa de Estabilização, aprovou-o na sua concepção geral, mas ofereceu outras alternativas a essas duas últimas propostas do Governo, quais sejam, o aumento linear de 5% dos impostos e contribuições e a retenção de 15% dos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com efeito, colhem-se do Parecer da Comissão Especial as seguintes considerações (itens 24; 25; 25.1; 26; 29; 30):

"24. De nossa parte, já pelas considerações expendidas na apresentação deste relatório, registramos nosso entendimento de que a eliminação do déficit operacional do governo é condição *sine-qua-non* para se iniciar quaisquer outras providências que tenham por objetivo a eliminação do processo inflacionário brasileiro."

"25. Reconhecemos também a conveniência e oportunidade de suavizar, nos termos da Exposição de Motivos nº 395, itens 20 a 26, a mencionada rigidez orçamentária, que vem dificultando o Poder Executivo a fazer a melhor alocação dos recursos que a sociedade está disposta a lhe pôr à disposição, no presente momento. A flexibilização orçamentária preconizada no Fundo Social

de Emergência possibilita ao governo cobrir despesas não protegidas por vinculações constitucionais que, de outra forma, só poderiam ser cobertas com recursos inflacionários, mesmo havendo eventuais excedentes de receitas vinculadas.”

“25.1. Ressaltamos que a instituição do Fundo Social de Emergência não implica a criação de novas despesas: constitui apenas uma fonte de recursos, não vinculados, que serve para atender despesas votadas no orçamento.”

“26. Entretanto, temos restrições ao aumento linear de 5% sobre todos os impostos e contribuições federais e à retenção de 15% do FPE e do FPM.”

“29. Em síntese, a não adoção integral das medidas acima, nos termos propostos pelo governo, implica redução nos recursos do Fundo Social de Emergência, no montante de US\$ 5,8 bilhões (sendo, US\$ 3,7 bilhões do adicional de 5% e US\$ 2,1 bilhões da retenção do FPE e do FPM), imprescindíveis para a cobertura do déficit.”

“30. Ressurge, pois, uma parcela do déficit, no montante de US\$ 5,8 bilhões, que precisa ser coberta por outras medidas.”

Para substituir a sobretaxa linear de 5%, a Comissão Especial manifestou-se pela aprovação das Medidas Provisórias nº 399, 400, 401, 402 e 407, relativas ao Imposto Territorial Rural, Imposto sobre Operações Financeiras e Imposto de Renda. Estas foram encaminhadas ao Congresso Nacional no fim de 1993, já como consequência dos entendimentos políticos mantidos, que apontaram para a conveniência de se optar por um aumento seletivo de impostos, de modo a não penalizar as classes de renda baixa e média-baixa e não onerar a produção nem realimentar a espiral inflacionária. Além disso, o relatório final da Comissão apoiou a edição do Decreto nº 1.031, de 1993, baseado na MP 401, e o Projeto de Lei Complementar nº 179, de 1994, que eleva de 23% para 30% a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras. Com base em cálculos da Receita Federal, a arrecadação adicional dessas medidas foi estimada em 2,5 bilhões de dólares, receita esta a ser integralmente desvinculada de quaisquer transferências constitucionais.

Para a cobertura do saldo remanescente de US\$ 3,3 bilhões, a Comissão Especial sugeriu as seguintes medidas (item 37 do seu Parecer):

- retenção dos recursos a que se refere o art. 159, I, da Constituição, relativamente ao imposto de renda incidente na fonte sobre os rendimentos pagos, por serviços prestados, aos servidores da União, de suas autarquias e das fundações que a União instituir e mantiver, no montante previsto de

US\$ 0,4 bilhão

- reestimativa da COFINS, tendo em vista a recente decisão do STF e a evolução da arrecadação nos meses de dezembro de 1993 e janeiro de 1994, no montante de

US\$ 1,2 bilhão

- venda, em dois anos, das participações minoritárias do BNDES, no valor total de US\$ 2,0 bilhões, com desvinculação integral do valor resultante, no montante de

US\$ 0,9 bilhão

- redução das despesas em outros custeios e capital, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, no montante de

US\$ 0,2 bilhão

- intensificação dos programas de fiscalização sobre impostos e contribuições federais, à vista da flexibilização dos sigilos bancário e fiscal, objeto de proposta de revisão constitucional do Ministério da Fazenda, que deverá produzir maior eficácia no combate à sonegação

US\$ 0,6 bilhão

De parte da Relatoria, a par da convicção de que a solução dos graves problemas financeiros que afligem o País passa inicialmente pelo equilíbrio das contas públicas, compete instrumentar os entendimentos havidos entre o Governo e a Comissão Parlamentar Especial, com base nas propostas de revisão arroladas no Relatório, bem como em texto enviado pelo Governo, com os ajustamentos efetuados no Substitutivo.

Assim, o Substitutivo acolhe as recomendações da Comissão Especial, fruto de negociações com a equipe econômica do Governo. Neste sentido, a proposta original do Fundo Social de Emergência sofre as seguintes alterações:

- suprimem-se os dispositivos referentes ao aumento linear de impostos e à retenção dos 15% do FPE e FPM;

- fixa-se retenção de 20% dos impostos e contribuições para efeito da base de cálculo de despesas vinculadas da própria União;

- desvinculam-se os recursos adicionais oriundos da aplicação das Medidas Provisórias nº 399 e 400, já aprovadas pelo Congresso, e da MP 401, reeditada e ainda pendente de aprovação;

- desvincula-se a receita do imposto de renda na fonte sobre os pagamentos efetuados pela União;

- suprime-se a vinculação dos recursos do IPMF à habitação;

- incorpora-se como disposição constitucional transitória o teor do Projeto de Lei Complementar nº 179, de 1994;

- adotam-se as disposições referentes à contenção de gastos propostas pela Subcomissão de Ajuste Fiscal da Comissão Especial da Câmara sobre o Plano de Estabilização.

As demais propostas que incidem sobre o texto permanente (art. 5º, LXVII, art. 37, XVIII e parágrafo, art. 97, parágrafo único, art. 109 e parágrafos, art. 145 e parágrafos, art. 195, I e II, e art. 159, § 1º), por razões regimentais, somente serão apreciadas quando do parecer sobre os conjuntos temáticos com as quais se relacionam.

Restando por solucionar o problema criado pela rejeição das Medidas Provisórias nº 404 e 407, foi incluído entre as fontes do Fundo Social de Emergência o aumento da cobrança do PIS das instituições financeiras.

III - CONCLUSÃO

Feitos esses comentários, apresentamos em anexo, como parte integrante deste Parecer, relatório das propostas revisionais e respectivas emendas, com atribuição de voto, e Substitutivo em que se propõe a inclusão dos arts. 71, 72, 73, 74 e 75 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a revogação do § 4º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Humberto I. ...

Adilson ...

Levy Dias

Roberto ...

Alvaro ...

PARÉCER Nº 25
CONGRESSO NACIONAL REVISOR

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 3, DE 1994-RCF

Altera o *caput* do art.34 da Resolução nº 1, 1993-RCF

O CONGRESSO NACIONAL resolve:

Art. 1º O *caput* do art. 34 da Resolução nº 1, de 1993-RCF, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 34** Os trabalhos serão encerrados, improrrogavelmente, no dia 31 de maio de 1994, convocando-se, a seguir, sessão solene para promulgação, ficando prejudicadas as matérias não apreciadas.”

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

Nos termos do art. 28, I, da Resolução nº 1/93-RCF, a Mesa do Congresso Nacional oferece o presente projeto de resolução fixando termo definitivo para o encerramento dos trabalhos revisão da Constituição Federal. Tal iniciativa encontra esteio no amplo reclame das lideranças político-partidárias e da sociedade brasileira e vem ao encontro do desejo de ter-se exata norma relativamente ao alcance e duração desse processo. Tal definição oferece, a todos, a segurança normativa requerida.

Sala das Sessões, em 23 de fevereiro de 1994.

Humbero Lucena

Adylson Motta

Levy Dias

Nabor Júnior

Áccio Neves

Publicado no Diário dos Trabalhos Revisionais de 24.02.94

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 16.03.94

O Parecer não foi apreciado

Mantido o texto da Constituição Federal

(1) SUBSTITUTIVO DO RELATOR
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

(DO PODER JUDICIÁRIO)

(DISPOSIÇÕES GERAIS)

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentada ao inciso I do art. 93 da Constituição Federal a expressão **“comprovada, na data da inscrição, menos de sessenta anos de idade e mais de três anos de diplomação como bacharel em direito ou a aprovação em curso reconhecido de preparação à magistratura”** após a expressão **“em todas as suas fases”**, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art.93.....

I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, através de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, **comprovada, na data da inscrição, menos de sessenta anos de idade e mais de três anos de diplomação como bacharel em direito ou a aprovação em curso reconhecido de preparação à magistratura**, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação;

”

Art. 2º É substituída, na letra “b” do inciso II do art. 93 da Constituição Federal, a expressão **“primeira quinta parte”** pela expressão **“primeira metade”**, e é acrescentada à letra “c” do mesmo inciso e artigo a expressão **“inclusive quanto à observância de prazos processuais”** após a expressão **“presteza”**, passando as alíneas a vigorar com a seguinte redação :

“Art.93.....

II.....

.....

b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a **primeira metade** da lista de antigüidade desta, salvo se não houver com tais

requisitos quem aceite o lugar vago;

c) aferição do merecimento pelos critérios da presteza, inclusive quanto à observância de prazos processuais, e da segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento;

.....”
Art. 3º É substituída, no inciso VI do art. 93 da Constituição Federal, a expressão “cinco anos” por “dez anos” e, nos arts. 101, 104, parágrafo único, 107, 111, §1º a expressão “sessenta e cinco anos” por “sessenta anos”.

Art. 4º É substituída, no inciso VIII do art. 93 da Constituição Federal, a expressão “dois terços” pela expressão “três quintos”; são acrescentadas, no inciso XI do mesmo artigo, as expressões “ressalvada a eleição dos órgãos diretivos”, após a expressão “tribunal pleno”, e “sendo o número de membros imediatamente superior à metade eleito pelo tribunal pleno, cabendo as vagas remanescentes aos membros mais antigos do Tribunal”, após a expressão “vinte e cinco membros”; são acrescentados o inciso XII ao mesmo artigo e um novo § 2º ao art. 125, renumerando-se os demais, passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

“Art.93

.....
VIII - o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto de três quintos do respectivo tribunal, assegurada ampla defesa;

.....
XI - nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores poderá ser constituído órgão especial, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais da competência do tribunal pleno, ressalvada a eleição dos órgãos diretivos, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, provendo-se o número de vagas imediatamente superior à metade, mediante eleição pelo tribunal pleno e as remanescentes pelos membros mais antigos do Tribunal;

XII - a fixação de critérios para a

criação de até dois Tribunais de Justiça com sede fora da Capital, na hipótese em que o volume de serviço não mais possa ser adequadamente atendido pela ampliação do número de seus membros.

Art. 125

§ 2º Lei complementar estadual poderá criar, em razão do volume de serviço, observados os critérios objetivos fixados no Estatuto da Magistratura, até dois Tribunais de Justiça, com sede fora da Capital, estabelecendo a jurisdição e o número de Desembargadores.

Art. 5º É suprimida, no inciso III do art. 93 da Constituição Federal, a expressão “de acordo com o inciso II e a classe de origem” e é acrescentado ao art. 94 o § 2º, constituindo-se em § 1º o atual parágrafo único, passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 93

III - o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antigüidade e merecimento, alternadamente, apurados na última entrância ou, onde houver, no Tribunal de Alçada, quando se tratar de promoção para o Tribunal de Justiça;

Art. 94

§ 1º (atual parágrafo único)

§ 2º Nos Estados em que houver Tribunal de Alçada, as vagas do quinto dos Tribunais de Justiça serão preenchidas, alternadamente, mediante nomeação, na forma estabelecida neste artigo, e promoção, à qual concorrerão os juizes de Alçada oriundos da advocacia e do Ministério Público, observado o disposto no art. 93, III, da Constituição Federal.”

Art. 6º É acrescentada ao *caput* do art. 95 da Constituição Federal

a expressão “devem obediência à lei, respondem por seus atos e” após a expressão “Os juízes”, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 95. Os juízes devem obediência à lei, respondem por seus atos e gozam das seguintes garantias:

Art. 7º São acrescentados ao art. 96 da Constituição Federal cinco parágrafos, um novo inciso III, renumerando-se o atual inciso III para IV e são suprimidos as alíneas “I” do art. 102, I, e “f” do art. 105, I, e o parágrafo único do art. 105, passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 96

III - ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores processar e julgar as reclamações para a preservação de suas competências e garantia da autoridade de suas decisões;

IV - (atual inciso III)

§ 1º Leis, cuja iniciativa é facultada ao Supremo Tribunal e aos Tribunais Superiores, poderão estabelecer outros requisitos de admissibilidade dos recursos, bem como dispor sobre o processo e julgamento dos feitos de competência originária e recursal desses tribunais.

§ 2º Não pode ser nomeado para cargo em comissão ou designado para função de confiança, na administração da Justiça, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou afim, até o terceiro grau, inclusive, de Ministros, Desembargadores ou Juizes em atividade, salvo se titular de cargo efetivo de órgão do Poder Judiciário, provido na forma da alínea “e” do inciso I deste artigo, vedada a sua nomeação, designação ou exercício junto ao respectivo magistrado.

§ 3º As custas e emolumentos não podem ser utilizados para qualquer outra finalidade que não o custeio dos serviços judiciais ou extrajudiciais.

§ 4º Lei instituirá, junto a cada um dos Tribunais Superiores, quanto aos Juízos de

primeiro e segundo graus sujeitos à sua jurisdição:

I - órgão de corregedoria, com atribuições correicionais e disciplinares;

II - órgão colegiado com atribuição de supervisão administrativa e orçamentária, cujas decisões terão efeito vinculante.

§ 5º Lei estadual instituirá, junto aos Tribunais de Justiça, os órgãos referidos no parágrafo anterior.

Art. 8º É suprimido o inciso X do art. 29, sendo acrescentado ao inciso III do art. 96 da Constituição Federal, renumerado para IV por esta Emenda, a expressão **“e os Prefeitos Municipais nos crimes comuns”** após a expressão **“e de responsabilidade”**, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 96.....

IV - aos Tribunais de Justiça julgar os juizes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os Prefeitos Municipais nos crimes comuns, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.”

Art. 9º É acrescentado ao art. 97 da Constituição Federal o parágrafo único com a seguinte redação:

“Art. 97.....

Parágrafo único. Lei, com observância do disposto no art. 5º, inciso LV, poderá regular a concessão, de medidas cautelares ou provisórias contra ato do Poder Público de modo a evitar lesão grave ao interesse, à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicos, vedada a utilização do instrumento previsto no inciso V do art. 59 da Constituição Federal.”

Art. 10. É acrescentado um artigo após o art. 97, renumerando-se os demais e acrescentada, na alínea “a” do inciso I do art. 102 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 03, de 1993, a expressão **“e de súmula dos Tribunais Superiores”**:

“Art. 98. Os Tribunais Superiores

poderão, de ofício ou por provocação, mediante decisão de três quintos dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder a sua revisão ou cancelamento.

Parágrafo único. A aprovação, revisão ou cancelamento da súmula poderão ser feitos mediante provocação dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Tribunais de Justiça, do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral da Justiça, de Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 102.....

I -

a) a ação direta de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e de súmula dos Tribunais Superiores:

Art. 11. É acrescentada ao *caput* do art. 98 da Constituição Federal a expressão “inclusive” após a expressão “A União”, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 98. A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

Art. 12. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Dep. NELSON JOBIM

Relator

A EMENDA AGLUTINATIVA AOS PARECERES Nº 26, 27, 28, 29, 30 E 32

(PODER JUDICIÁRIO – MINISTÉRIO PÚBLICO)

Nos termos regimentais, é oferecida a seguinte emenda aglutinativa (substitutivo do Relator e propostas nele aprovadas), para ser votada quando da apreciação do respectivo parecer:

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional.

Art. 1º É acrescentada à letra “c” do inciso II do art. 93 da Constituição Federal a expressão “inclusive quanto à observância de prazos processuais”, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 93

II -

c) aferição do merecimento pelos critérios da presteza, inclusive quanto à observação de prazos processuais, e pela segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento;

.....”

Art. 2º É acrescentado ao *caput* do art. 95 da Constituição Federal, após a expressão “Os Juizes”, a expressão “devem obediência à lei, respondem por seus atos e” e são acrescentados dois parágrafos - 2º e 3º - passando o atual parágrafo único a § 1º, acrescido de dois incisos:

“Art. 95. Os juizes devem obediência à lei, respondem por seus atos e gozam das seguintes garantias:

.....

§ 1º Aos juizes é vedado:

I -

II - revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

III - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de entidades públicas ou privadas, inclusive para fins de moradia ou subsistência, ressalvadas as exceções previstas em lei;

IV - ... (atual inciso II)

V - ... (atual inciso III)

§ 2º O juiz perderá, ainda, o cargo, nos casos de:

I - infração ao disposto no parágrafo anterior;

II - negligência contumaz ao cumprimento dos deveres do cargo;

III - procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções.

§ 3º O Poder Público responderá pelos danos que os membros do Poder Judiciário causarem no exercício de suas funções, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou fraude."

Art. 3º São acrescentados ao art. 96 da Constituição Federal cinco parágrafos, um novo inciso III; renumerando-se o atual para IV, e são suprimidas as alíneas "I" do inciso I do art. 102, I, e "f" do inciso I do art. 105, e o parágrafo único do art. 105, passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 96.
.....

III - ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores processar e julgar as reclamações para a preservação de suas competências e garantia da autoridade de suas decisões;

IV-... (atual inciso III)

§ 1º Leis poderão estabelecer outros requisitos de admissibilidade dos recursos, bem como dispor sobre o processo e julgamento dos feitos de competência originária e recursal do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

§ 2º Não pode ser nomeado para cargo em comissão ou designado para função de confiança, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou afim, até o terceiro grau, inclusive, de Ministros, Desembargadores ou Juizes em atividade, salvo se titular de cargo efetivo de órgão do Poder Judiciário, provido na forma da alínea "e" do inciso I deste artigo, vedada a sua nomeação, designação ou exercício junto ao respectivo magistrado.

§ 3º As custas e emolumentos não podem ser utilizados para qual-

quer finalidade que não o custeio dos serviços judiciais ou extrajudiciais.

§ 4º Lei instituirá, junto a cada um dos Tribunais Superiores, quanto aos Juízos de primeiro e segundo graus sujeitos à sua jurisdição, órgão de corregedoria, com atribuição correicional e disciplinar, e órgão colegiado com atribuição de supervisão administrativa e orçamentária, cujas decisões, em ambos os casos, terão efeito vinculante.

§ 5º Lei estadual instituirá, junto aos Tribunais de Justiça, os órgãos referidos no parágrafo anterior.”

Art. 4º É acrescentado ao art. 97 da Constituição Federal o parágrafo único com a seguinte redação:

“Art. 97.

Parágrafo único. Lei, com observância do disposto no art. 5º, inciso LV, poderá regular a concessão de medidas cautelares contra ato do Poder Público de modo a evitar lesão grave ao interesse, à ordem, à saúde, à segurança jurídica e à economia pública, vedada a utilização do instrumento previsto no inciso V do art. 59.”

Art. 5º É acrescentada às alíneas “c” e “d” do inciso I do Art. 102 da Constituição Federal a expressão “do Conselho Nacional de Justiça” e na alínea “c” a expressão “Advogado-Geral da União”; Fica acrescido um artigo, após o Art. 97 da Constituição Federal, renumerando-se os demais; é acrescentada às alíneas “c” e “d” do inciso I do Art. 102 a expressão “membros do Conselho Nacional de Justiça” e na alínea “c”, a expressão “Advogado-Geral da União:

“Art. 98. Lei Complementar instituirá o Conselho Nacional de Justiça, órgão integrante do Poder Judiciário, com jurisdição em todo o território nacional e presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, dotando-o, dentre outras atribuições, da competência para conhecer e julgar as reclamações contra membros ou órgãos daquele Poder, podendo avocar processos disciplinares, determinar a perda do cargo, a disponibilidade ou a aposentadoria com proventos proporcionais.

Parágrafo único. O Conselho será composto de magistrados integrantes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho, do Superior Tribunal Militar, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça dos Estados, além de três de juristas, de notável saber jurídico e conduta ilibada.

“Art. 102.

.....
c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no Art. 52, I, os membros do Conselho Nacional de Justiça, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União, o Advogado Geral da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

d) o habeas-corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas-data contra atos dos Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República, do Conselho Nacional de Justiça e do próprio Supremo Tribunal Federal.

.....
Art. 6º É acrescentado um artigo após o art. 97 da Constituição Federal, renumerando-se os demais, e é acrescentada, na letra "a", do inciso I do Art. 102, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 03, de 1993, a expressão "e súmula dos Tribunais Superiores" :

"Art. 98. Os Tribunais Superiores poderão de ofício ou por provocação, mediante decisão de três quintos dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder a sua revisão ou cancelamento.

Parágrafo único. A aprovação, revisão ou cancelamento da súmula poderão ser feitos mediante provocação dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Tribunais de Justiça, do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral da Justiça, de Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil."

.....
Art. 102

I -

a) a ação direta de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e de súmula dos Tribunais Superiores;

Art. 7º É acrescentada, na alínea "i" do inciso I do Art. 102 da Constituição Federal, a expressão "quando o coator originário for Tribunal

Superior”, após “habeas-corpus”; na alínea “p”, a expressão “de constitucionalidade e” antes da expressão “de inconstitucionalidade”; é acrescentada uma alínea “r” ao mesmo inciso; é dada nova redação ao seu §2º, acrescido pela Emenda Constitucional nº 03, de 1993; e é acrescentado um parágrafo 3º do mesmo artigo, :

“Art. 102. ...

I - ...

i) o “habeas-corpus”, quando o coator originário for Tribunal Superior, quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se tratar de crime sujeito à jurisdição do Supremo Tribunal Federal em uma única instância;

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade;

r) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Supremo Tribunal Federal;

Art. 102. ...

§ 1º (atual parágrafo único)

§ 2º As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações referidas na alínea “a” do inciso I deste artigo, serão publicadas no Diário Oficial, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 3º Salvo no período de recesso, o pedido de medida cautelar nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade somente será deferido pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, não podendo, em qualquer hipótese, ter eficácia superior a cento e oitenta dias.”

Art. 8º É dada nova redação aos §§ 1º e 3º do art. 103 da Constituição Federal, e lhe são acrescentados dois outros :

“Art. 103. ...

§ 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

§ 3º É assegurado aos entes e órgãos elencados nos incisos I a IX deste artigo o direito de manifestação favorável ou contrário ao pedido formulado nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

§ 4º Lei poderá outorgar a outras decisões de mérito do Supremo Tribunal Federal eficácia contra todos, bem como dispor sobre o efeito vinculante dessas decisões para os órgãos e agentes públicos.

...

§ 5º Quando o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, poderá determinar, por maioria de dois terços de seus membros, a perda de sua eficácia a partir do trânsito em julgado da decisão.

Art. 9º É acrescentado à Constituição Federal, após o art. 103, renumerando-se os demais, o seguinte artigo:

“Art. 104. O Supremo Tribunal Federal, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, nestes incluídos os atos anteriores à Constituição, e houver perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas, poderá, acolhendo incidente de inconstitucionalidade, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada.

Parágrafo único. Ao processo previsto no *caput* deste artigo aplica-se o disposto no § 2º do art. 102 e nos §§ 1º e 3º do art. 103.”

Art. 10. São acrescentados ao inciso I do art. 105, ao inciso II do art. 105, ao inciso I do art. 108 e ao art. 114 da Constituição Federal, as alíneas “i” e “j”, “d”, “f” e “g” e um parágrafo, respectivamente, com a seguinte redação:

“Art. 105. ...

...

I. ...

...

i) as ações civis públicas e as ações de entidades associativas na defesa do direito de seus associados, representados ou substituídos, contra a União Federal, suas autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas delegadas, quando a decisão puder ter eficácia em áreas submetidas à jurisdição de diferentes Tribunais Regionais Federais, ressalvada a competência da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral;

j) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Superior Tribunal de Justiça;

II- ...

...

d) as ações civis públicas e as ações propostas por entidades associativas, na defesa dos direitos de seus associados, representados ou substituídos, decididas em única instância pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

Art. 108. ...

I- ...

...

f) as ações referidas na letra "i" do inciso I do art. 105, quando a decisão tiver eficácia apenas na área submetida à sua jurisdição;

g) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do próprio Tribunal.

Art. 114. ...

§ Compete, ainda, à Justiça do Trabalho julgar as ações civis públicas e as ações propostas pelas entidades sindicais, na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais de seus associados, representados ou substituídos, as quais se aplica, no que couber, o disposto nas letras "i" e "f" dos incisos I dos arts. 105 e 108, respectivamente."

Art. 11. O art. 114 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar:

I - os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das fundações de direito privado instituídas e mantidas pelo poder público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os de entes de direito público externo;

II - os litígios sobre representação sindical;

III - os litígios entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores e entre sindicatos e empregadores;

IV - os litígios decorrentes da interpretação e do cumprimento de instrumentos normativos coletivos avençados entre trabalhadores e empregadores;

V - os litígios decorrentes do exercício do direito de greve;

VI - os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças;

VII - os habeas-corpus e demais ações especiais em matéria de sua competência; VIII - os conflitos de jurisdição e competência entre os órgãos com jurisdição trabalhista;

IX - outros litígios decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.

Parágrafo único. Lei especial disporá sobre a conciliação dos conflitos concernentes à fixação de normas e condições de trabalho, mediante negociação direta entre as partes, facultado o recurso à arbitragem.”

Art. 12. É acrescentada ao §1º do Art. 127 da Constituição Federal, a expressão “e a responsabilidade de seus membros”; é dada nova redação ao inciso II do §5º do Art. 128 da Constituição Federal e são acrescentados dois parágrafos ao mesmo artigo :

Art. 127.....

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a

unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e a responsabilidade de seus membros.

Art. 128....

§ 5º ...

II - as seguintes vedações, além daquelas constantes do Art.

95, §1º:

a)... (atual letra b)

b)... (atual letra c),

§ 6º O Membro do Ministério Público perderá o cargo por infração ao disposto no parágrafo anterior e nas mesmas hipóteses previstas no Art. 95, §2º.

§ 7º Aplica-se ao Ministério Público o disposto no §3º do Art. 95 e no §2º do Art. 96.

Art. 13. É acrescentado novo artigo, após o Art. 128 da Constituição Federal :

Art. 129. Lei Complementar instituirá o Conselho Nacional do Ministério Público, com jurisdição em todo o território nacional e presidido pelo Procurador-Geral da República; observado, no mais, o disposto no Art. 98,

Parágrafo Único.O Conselho será composto de membros integrantes do Ministério Público da União e dos Estados, além de três juristas, de notável saber jurídico e conduta ilibada.

Art. 14. Até que se promulgue a lei especial de que trata o parágrafo único do art. 114, com a redação dada por esta Emenda, é facultado aos sindicatos, desde que frustrada a negociação coletiva e recusada a arbitragem, ajuizar dissídio coletivo, podendo a Justiça do

Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as disposições legais mínimas de proteção ao trabalho.

Art. 15. É mantida a competência residual dos respectivos órgãos judiciários para todas as ações perante eles ajuizadas até a promulgação da presente Emenda, correspondentes às matérias que, em decorrência da nova redação dada ao art. 114 da Constituição Federal, passam para a jurisdição da Justiça do Trabalho.

Art. 16. Aos membros do Ministério Público, filiados a partido político até o dia 09 de janeiro de 1994, é assegurado, nos termos da lei, o direito ao exercício de atividade político-partidária, vedada a atuação perante a Justiça Eleitoral.

Art. 17. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

(PODER JUDICIÁRIO — MINISTÉRIO PÚBLICO)

Nos termos regimentais, é oferecida a seguinte emenda aglutinativa (Substitutivo do Relator e propostas nele aprovadas), para ser votada quando da apreciação do respectivo parecer:

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional.

Art. 1º É acrescentada à letra “c” do inciso II do art. 93 da Constituição Federal a expressão “inclusive quanto à observância de prazos processuais”, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 93....

...

II - ...

...

c) aferição do merecimento pelos critérios da presteza, inclusive quanto à observação de prazos processuais, e pela segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento;

...”

Art. 2º É acrescentado ao *caput* do art. 95 da Constituição Federal, após a expressão “Os Juizes”, a expressão “devem obediência à lei, respondem por seus atos e” e são acrescentados dois parágrafos - 2º e 3º - passando o atual parágrafo único a § 1º, acrescido de dois incisos:

“Art. 95. Os juizes devem obediência à lei, respondem por seus atos e gozam das seguintes garantias:

...

§ 1º Aos juizes é vedado:

I - ...

II - revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

III - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de entidades públicas ou privadas, inclusive para fins de moradia ou subsistência, ressalvadas as exceções previstas em lei;

IV - ... (atual inciso II)

V - ... (atual inciso III)

§ 2º O juiz perderá, ainda, o cargo, nos casos de:

I - infração ao disposto no parágrafo anterior;

II - negligência contumaz ao cumprimento dos deveres do cargo;

go;

III - procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções.

§ 3º O Poder Público responderá pelos danos que os membros do Poder Judiciário causarem no exercício de suas funções, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou fraude.”

Art. 3º São acrescentados ao art. 96 da Constituição Federal cinco parágrafos, um novo inciso III; renumerando-se o atual para IV, e são suprimidas as alíneas “I” do inciso I do art. 102, I, e “F” do inciso I do art. 105, e o parágrafo único do art. 105, passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 96. ...

...

III - ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores processar e julgar as reclamações para a preservação de suas competências e garantia da autoridade de suas decisões;

IV-... (atual inciso III)

§ 1º Leis poderão estabelecer outros requisitos de admissibilidade dos recursos, bem como dispor sobre o processo e julgamento dos feitos de competência originária e recursal do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

§ 2º Não pode ser nomeado para cargo em comissão ou designado para função de confiança, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou afim, até o terceiro grau, inclusive, de Ministros, Desembargadores ou Juizes em atividade, salvo se titular de cargo efetivo de órgão do Poder Judiciário, provido na forma da alínea “e” do inciso I deste artigo, vedada a sua nomeação, designação ou exercício junto ao respectivo magistrado.

§ 3º As custas e emolumentos não podem ser utilizados para qualquer finalidade que não o custeio dos serviços judiciais ou extrajudiciais.

§ 4º Lei instituirá, junto a cada um dos Tribunais Superiores, quanto aos Juízos de primeiro e segundo graus sujeitos à sua jurisdição, órgão de corregedoria, com atribuição correccional e disciplinar, e órgão colegiado com atribuição de supervisão administrativa e orçamentária, cujas decisões, em ambos os casos, terão efeito vinculante.

§ 5º Lei estadual instituirá, junto aos Tribunais de Justiça, os órgãos referidos no parágrafo anterior.”

Art. 4º É acrescentado ao art. 97 da Constituição Federal o parágrafo único com a seguinte redação:

“Art. 97. ...

Parágrafo único. Lei, com observância do disposto no art. 5º, inciso LV, poderá regular a concessão de medidas cautelares contra ato do Poder Público de modo a evitar lesão grave ao interesse, à ordem, à saúde, à segurança jurídica e à economia pública, vedada a utilização do instrumento previsto no inciso V do art. 59.”

Art. 5º É acrescentado ao art. 92 da Constituição Federal um inciso de número II, renumerando-se os demais; é dada nova redação ao seu parágrafo único; é dada nova redação ao inciso VIII do Art. 93; é dada nova redação ao inciso I do Art 95; é acrescentada às alíneas “c” e “d” do inciso I do Art. 102 a expressão “do Conselho Nacional de Justiça” e na alínea “c”, a expressão “Advogado-Geral da União; é acrescentado ao Capítulo III do Título IV uma Seção III, renumeradas as demais;

“Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - ...

II - o Conselho Nacional de Justiça;

III - ... (atual II)

IV - ... (atual III)

V - ... (atual IV)

VI - ... (atual V)

VII - ... (atual VI)

VIII -... (atual VII)

Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal

e jurisdição em todo o território nacional.

Art. 93. ...

VIII - o ato de remoção, disponibilidade, com proventos proporcionais, e aposentadoria do Magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto de três quintos do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa;

“Art. 95. ...

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado ou do Conselho Nacional de Justiça, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão do referido Conselho;

“Art. 102. ...

I - ...

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no Art. 52, I, os membros do Conselho Nacional de Justiça, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União, o Advogado Geral da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

d) o habeas-corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas-data contra atos dos Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República, do Conselho Nacional de Justiça e do próprio Supremo Tribunal Federal.

“SEÇÃO III. *do Poder Judiciário*
DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Art. 104. O Conselho Nacional de Justiça, com jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de quatro Ministros do Supremo Tribunal Federal, três Ministros do Superior Tribunal de Justiça, três Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, um Ministro do Superior Tribunal Militar, um juiz dos Tribunais Regionais Federais, um juiz dos Tribunais Regionais do Trabalho, três Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e três juristas, todos com mandato de dois anos, admitida uma recondução.

§ 1º Os membros do Conselho serão escolhidos, mediante eleição, pelo voto secreto:

I - pelo Supremo Tribunal Federal:

- a) três, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;
- b) os Desembargadores dos Tribunais de Justiça;
- c) os três juristas, dentre cidadãos com mais de trinta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados, em lista de nove nomes, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

II - pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Superior do Trabalho:

- a) para as vagas que lhes correspondem;
- b) para as vagas de juiz dos Tribunais Regionais Federais e de juiz dos Tribunais Regionais do Trabalho, respectivamente, dentre os indicados unim nominalmente por aqueles Tribunais;

III - pelo Superior Tribunal Militar, para a vaga que lhe corresponde.

§ 2º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações e escolhas previstas no parágrafo anterior, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

§ 3º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que o integra como membro nato.

§ 4º Compete ao Conselho, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou medi-

ante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

III - conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar, pelo voto de três quintos de seu membros, a perda do cargo, recomendar a remoção, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - propor, quando cabível, ação judicial de perda do cargo;

V - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração da justiça ou de abuso de autoridade;

VI - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VII - fiscalizar a observância das normas constitucionais sobre os limites de remuneração;

VIII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, devendo integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

§ 5º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Ministro-Corregedor, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, que ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I - exercer funções executivas do Conselho e de inspeção e correição geral;

II - designar magistrados, mediante requisição, cometendo-lhes o exercício de suas atribuições, inclusive nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e requisitar servidores de juízes ou de Tribunais;

III - praticar atos que lhe forem autorizados pelo Conselho.

§ 6º Junto ao Conselho funcionarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 7º Poderão dirigir-se ao Conselho, sobre qualquer matéria de sua competência:

I - os Tribunais; II - o Procurador-Geral da República;

III - o Advogado-Geral da União;

IV - o Defensor Público-Geral da União;

V - o Procurador-Geral de Justiça do Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral ou o Advogado-Geral do Estado e do Distrito Federal;

VII - o Defensor Público-Geral do Estado e do Distrito Federal;

VIII - o Conselho Federal ou Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.”

Art. 6º É acrescentado um artigo após o art. 97 da Constituição Federal, renumerando-se os demais, e é acrescentada, na letra “a”, do inciso I do Art. 102, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 03, de 1993, a expressão “e súmula dos Tribunais Superiores”:

“Art. 98. Os Tribunais Superiores poderão de ofício ou por provocação, mediante decisão de três quintos dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder a sua revisão ou cancelamento.

Parágrafo único. A aprovação, revisão ou cancelamento da súmula poderão ser feitos mediante provocação dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Tribunais de Justiça, do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral da Justiça, de Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.”

Art. 102....

I -

a) a ação direta de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e de súmula dos Tribunais Superiores;

Art. 7º É acrescentada, na alínea “i” do inciso I do Art. 102 da Constituição Federal, a expressão “quando o coator originário for Tribunal Superior”, após “habeas-corpus”; na alínea “p”, a expressão “de constitucionalidade e” antes da expressão “de inconstitucionalidade”; é acrescentada uma alínea “r” ao mesmo inciso; é dada nova redação ao seu §2º, acrescido pela Emenda Constitucional nº 03, de 1993; e é acrescentado um parágrafo 3º do

mesmo artigo; ...

“Art. 102. ...

I - ...

i) o “habeas-corpus”, quando o coator originário for Tribunal Superior, quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se tratar de crime sujeito à jurisdição do Supremo Tribunal Federal em uma única instância;

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade;

...

r) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Supremo Tribunal Federal;

Art. 102. ...

§ 1º (atual parágrafo único)

§ 2º As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações referidas na alínea “a” do inciso I deste artigo, serão publicadas no Diário Oficial, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 3º Salvo no período de recesso, o pedido de medida cautelar nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade somente será deferido pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, não podendo, em qualquer hipótese, ter eficácia superior a cento e oitenta dias.”

Art. 8º É dada nova redação aos §§ 1º e 3º do art. 103 da Constituição Federal, e lhe são acrescentados dois outros :

“Art. 103. ...

§ 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ou-

vido nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

§3º É assegurado aos entes e órgãos elencados nos incisos I a IX deste artigo o direito de manifestação favorável ou contrário ao pedido formulado nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

§4º Lei poderá outorgar a outras decisões de mérito do Supremo Tribunal Federal eficácia contra todos, bem como dispor sobre o efeito vinculante dessas decisões para os órgãos e agentes públicos.

§5º Quando o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, poderá determinar, por maioria de dois terços de seus membros, a perda de sua eficácia a partir do trânsito em julgado da decisão.

Art. 9º É acrescentado à Constituição Federal, após o art. 103, renumerando-se os demais, o seguinte artigo:

“Art. 104. O Supremo Tribunal Federal, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, nestes incluídos os atos anteriores à Constituição, e houver perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas, poderá, acolhendo incidente de inconstitucionalidade, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada.

Parágrafo único. Ao processo previsto no *caput* deste artigo aplica-se o disposto no § 2º do art. 102 e nos §§ 1º e 3º do art. 103.”

Art. 10 São acrescentados ao inciso I do art. 105, ao inciso II do art. 105, ao inciso I do art. 108 e ao art. 114 da Constituição Federal, as alíneas “i” e “j”, “d”, “f” e “g” e um parágrafo, respectivamente, com a seguinte redação:

“Art. 105. ...
I- ...

i) as ações civis públicas e as ações de entidades associativas na defesa do direito de seus associados, representados ou substituídos, contra a União Federal, suas autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas delegadas,

quando a decisão puder ter eficácia em áreas submetidas à jurisdição de diferentes Tribunais Regionais Federais, ressalvada a competência da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral;

j) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Superior Tribunal de Justiça;

II- ...

d) as ações civis públicas e as ações propostas por entidades associativas, na defesa dos direitos de seus associados, representados ou substituídos, decididas em única instância pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

Art. 108. ...

I - ...

f) as ações referidas na letra "i" do inciso I do art. 105, quando a decisão tiver eficácia apenas na área submetida à sua jurisdição;

g) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do próprio Tribunal.

Art. 114. ...

§ Compete, ainda, à Justiça do Trabalho julgar as ações civis públicas e as ações propostas pelas entidades sindicais, na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais de seus associados, representados ou substituídos, as quais se aplica, no que couber, o disposto nas letras "i" e "f" dos incisos I dos arts. 105 e 108, respectivamente."

Art. 11 O art. 114 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar:

I - os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das fundações de direito privado instituídas e mantidas pelo poder público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os de entes de direito público externo;

- II - os litígios sobre representação sindical;
- III - os litígios entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores e entre sindicatos e empregadores;
- IV - os litígios decorrentes da interpretação e do cumprimento de instrumentos normativos coletivos avençados entre trabalhadores e empregadores;
- V - os litígios decorrentes do exercício do direito de greve;
- VI - os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças;
- VII - os habeas-corpus e demais ações especiais em matéria de sua competência;
- VIII - os conflitos de jurisdição e competência entre os órgãos com jurisdição trabalhista;
- IX - outros litígios decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.

Parágrafo único. Lei especial disporá sobre a conciliação dos conflitos concernentes à fixação de normas e condições de trabalho, mediante negociação direta entre as partes, facultado o recurso à arbitragem."

Art. 12É acrescentada ao §1º do Art. 127 da Constituição Federal, a expressão "e a responsabilidade de seus membros"; é dada nova redação ao §1º e ao inciso II do §5º, ambos do Art. 128 da Constituição Federal e são acrescentados dois parágrafos ao mesmo artigo :

Art. 127....

§1ºSão princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e a responsabilidade de seus membros.

Art. 128....

§1ºO Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permita uma recondução.

§5º...

§1º :

II -as seguintes vedações, além daquelas constantes do Art. 95,

a)... (atual letra b)

b)... (atual letra c),

§6º O Membro do Ministério Público perderá o cargo por infração ao disposto no parágrafo anterior e nas mesmas hipóteses previstas no Art. 95, §2º.

§7º Aplica-se ao Ministério Público o disposto no §3º do Art. 95 e no §2º do Art. 96.

Art. 13 É acrescentado novo artigo, após o Art. 128 da Constituição Federal :

Art. 129. Lei Complementar instituirá o Conselho Nacional do Ministério Público, com jurisdição em todo o território nacional, estabelecendo sua composição e dotando-o, dentre outras atribuições, da competência para conhecer e julgar as reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público Federal ou Estadual, podendo avocar ar processos disciplinares, determinar a perda do cargo, a disponibilidade ou a aposentadoria com proventos proporcionais. Art. 14. O Conselho Nacional de Justiça será instalado no prazo de cento e vinte dias a contar da publicação desta Emenda Constitucional, devendo as indicações e escolhas de seus membros ser efetuadas até trinta dias antes do termo final.

§ 1º Não efetuadas as indicações e escolhas dentro do prazo fixado no *caput* deste artigo, caberá ao Supremo Tribunal Federal realizá-las.

§ 2º O Conselho, enquanto não advier o Estatuto da Magistratura, disciplinará, mediante resolução, o seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor.

Art. 15. Até que se promulgue a lei especial de que trata o parágrafo único do art. 114, com a redação dada por esta Emenda, é facultado aos sindicatos, desde que frustrada a negociação coletiva e recusada a arbitragem, ajuizar dissídio coletivo, podendo a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as disposições legais mínimas de proteção ao trabalho.

Art. 16. É mantida a competência residual dos respectivos órgãos judiciários para todas as ações perante eles ajuizadas até a promulgação da presente Emenda, correspondentes às matérias que, em decorrência da nova redação dada ao art. 114 da Constituição Federal, passam para a jurisdição da Justiça do Trabalho.

Art. 17. Aos membros do Ministério Público, filiados a partido

político até o dia 09 de janeiro de 1994, é assegurado, nos termos da lei, o direito ao exercício de atividade político-partidária, vedada a atuação perante a Justiça Eleitoral.

Art. 18. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Dep. NELSON JOBIM

Relator

C
EMENDA AGLUTINATIVA PARCIAL AOS PARECERES Nº 26,27,28, 29, 30 E 32.

(PODER JUDICIÁRIO — MINISTÉRIO PÚBLICO)

- Nos termos regimentais, é oferecida a seguinte emenda aglutinativa (substitutivo do Relator e propostas nele aprovadas), para ser votada quando da apreciação do respectivo parecer:

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional.

Art. 1º É acrescentada à letra “c” do inciso II do art. 93 da Constituição Federal a expressão “inclusive quanto à observância de prazos processuais”, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 93....

...

II - ...

...

c) aferição do merecimento pelos critérios da presteza, inclusive quanto à observação de prazos processuais, e pela segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento;

...”

Art. 2º É acrescentado ao *caput* do art. 95 da Constituição Federal, após a expressão “Os Juízes”, a expressão “devem obediência à lei, respondem por seus atos e” e são acrescentados dois parágrafos - 2º e 3º - passando o atual parágrafo único a § 1º, acrescido de dois incisos:

“Art. 95. Os juízes devem obediência à lei, respondem por seus atos e gozam das seguintes garantias:

...

§ 1º Aos juízes é vedado:

I - ...

II - revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

III - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de entidades públicas ou privadas, inclusive para fins de moradia ou subsistência, ressalvadas as exceções previstas em lei;

IV - ... (atual inciso II)

V - ... (atual inciso III)

§ 2º O juiz perderá, ainda, o cargo, nos casos de:

I - infração ao disposto no parágrafo anterior;

II - negligência contumaz ao cumprimento dos deveres do cargo;

III - procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções.

§ 3º O Poder Público responderá pelos danos que os membros do Poder Judiciário causarem no exercício de suas funções, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou fraude."

Art. 3º São acrescentados ao art. 96 da Constituição Federal cinco parágrafos, um novo inciso III; renumerando-se o atual para IV, e são suprimidas as alíneas "I" do inciso I do art. 102, I, e "F" do inciso I do art. 105, e o parágrafo único do art. 105, passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

"Art.96. ...

...

III - ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores processar e julgar as reclamações para a preservação de suas competências e garantia da autoridade de suas decisões;

IV-... (atual inciso III)

§ 1º Leis poderão estabelecer outros requisitos de admissibilidade dos recursos, bem como dispor sobre o processo e julgamento dos feitos de competência originária e recursal do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

§ 2º Não pode ser nomeado para cargo em comissão ou designado para função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou afim, até o terceiro grau, inclusive, de Ministros, Desembargadores ou Juizes em atividade, salvo se titular de cargo efetivo de órgão do Poder Judiciário, provido na forma da alínea "e" do inciso I deste artigo, vedada a sua nomeação, designação ou exercício junto ao respectivo magistrado.

§ 3º As custas e emolumentos não podem ser utilizados para qualquer finalidade que não o custeio dos serviços judiciais ou extrajudiciais.

§ 4º Lei instituirá, junto a cada um dos Tribunais Superiores, quanto aos Juízes de primeiro e segundo graus sujeitos à sua jurisdição, órgão de corregedoria, com atribuição correicional e disciplinar, e órgão colegiado com atribuição de supervisão administrativa e orçamentária, cujas decisões, em ambos os casos, terão efeito vinculante.

§ 5º Lei estadual instituirá, junto aos Tribunais de Justiça, os órgãos referidos no parágrafo anterior.”

Art. 4º É acrescentado ao art. 97 da Constituição Federal o parágrafo único com a seguinte redação:

“Art. 97. ...

Parágrafo único. Lei, com observância do disposto no art. 5º, inciso LV, poderá regular a concessão de liminares em procedimentos judiciais, inclusive de medidas cautelares contra ato ou norma legal do Poder Público de modo a evitar lesão grave à ordem jurídica, vedada a utilização do instrumento previsto no inciso V do art. 59.”

Art. 5º É acrescentada, na alínea “i” do inciso I do Art. 102 da Constituição Federal, a expressão “quando o coator originário for Tribunal Superior”, após “habeas-corpus”; na alínea “p”, a expressão “de constitucionalidade e” antes da expressão “de inconstitucionalidade”; é acrescentada uma alínea “r” ao mesmo inciso; é dada nova redação ao seu §2º, acrescido pela Emenda Constitucional nº 03, de 1993; e é acrescentado um parágrafo 3º do mesmo artigo, :

“Art. 102. ...

I - ...

i) o “habeas-corpus”, quando o coator originário for Tribunal Superior, quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se tratar de crime sujeito à jurisdição do Supremo Tribunal Federal em uma única instância;

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade;

r) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Supremo Tribunal Federal;

Art. 102. ...

§ 1º (atual parágrafo único)

§ 2º As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações referidas na alínea "a" do inciso I deste artigo, serão publicadas no Diário Oficial, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário.

§ 3º Salvo no período de recesso, quando estará sujeito à confirmação pelo pleno do Tribunal, o pedido de medida cautelar nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade somente será deferido pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, não podendo, em qualquer hipótese, ter eficácia superior a cento e oitenta dias."

Art. 6º É dada nova redação aos §§ 1º e 3º do art. 103 da Constituição Federal:

"Art. 103. ...

...

§1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

...

§3º É assegurado aos entes e órgãos constantes dos incisos I a IX deste artigo o direito de manifestação favorável ou contrária ao pedido formulado nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

Art. 7º É acrescentado à Constituição Federal, após o art. 103, renumerando-se os demais, o seguinte artigo:

"Art. 104. O Supremo Tribunal Federal, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, e houver perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas, poderá, acolhendo incidente de inconstitucionalidade, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou

tribunal para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada.

Parágrafo único. Ao processo previsto no *caput* deste artigo aplica-se o disposto no § 2º do art. 102 e nos §§ 1º e 3º do art. 103.”

Art. 8º. São acrescentados ao inciso I do art. 105, ao inciso II do art. 105, ao inciso I do art. 108 e ao art. 114 da Constituição Federal, as alíneas “i” e “j”, “d”, “f” e “g” e um parágrafo, respectivamente, com a seguinte redação:

“Art. 105. ...

I - ...

i) as ações civis públicas e as ações de entidades associativas na defesa do direito de seus associados, representados ou substituídos, contra a União Federal, suas autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas delegadas, quando a decisão puder ter eficácia em áreas submetidas à jurisdição de diferentes Tribunais Regionais Federais, ressalvada a competência da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral;

j) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Superior Tribunal de Justiça;

II - ...

d) as ações civis públicas e as ações propostas por entidades associativas, na defesa dos direitos de seus associados, representados ou substituídos, decididas em única instância pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

Art. 108. ...

I - ...

f) as ações referidas na letra “i” do inciso I do art. 105, quando a decisão tiver eficácia apenas na área submetida à sua jurisdição;

g) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade

ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do próprio Tribunal.

Art. 114. ...

§ Compete, ainda, à Justiça do Trabalho julgar as ações civis públicas e as ações propostas pelas entidades sindicais, na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais de seus associados, representados ou substituídos, as quais se aplica, no que couber, o disposto nas letras “i” e “f” dos incisos I dos arts. 105 e 108, respectivamente.”

Art. 9º. É acrescentada ao §1º do Art. 127 da Constituição Federal, a expressão “e a responsabilidade de seus membros”; são dadas novas redações ao §3º do Art. 128 e ao inciso II do §5º do mesmo artigo e são acrescentados dois parágrafos ao mesmo artigo :

Art. 127....

§1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e a responsabilidade de seus membros.

Art. 128....

...

§ 3º Os Ministérios Públicos dos Estados formarão lista triplícies dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

...

§ 5º ...

...

II - as seguintes vedações, além daquelas

constantes do Art. 95, §1º :

a) ... (atual letra b)

b) ... (atual letra c),

§ 6º O Membro do Ministério Público perderá o cargo por infração ao disposto no parágrafo anterior e nas mesmas hipóteses previstas no Art. 95, §2º.

§ 7º Aplica-se ao Ministério Público o disposto no §3º do Art. 95 e no §2º do Art. 96.

Art. 10. Aos membros do Ministério Público, filiados a partido político até o dia 09 de janeiro de 1994, é assegurado, nos termos da lei, o direito ao exercício de atividade político-partidária, vedada a atuação perante a Justiça Eleitoral.

Art. 11. O Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios será nomeado pelo Procurador-Geral da República, nos termos do inciso IV, do Art. 26, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

Art. 12. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS
REVISIONAIS DIRIGIDAS AOS ARTS. 93 A 98
(PODER JUDICIÁRIO - DISPOSIÇÕES GERAIS)

I. RELATÓRIO

Aos artigos 93 a 98, componentes da Seção relativa às Disposições Gerais sobre o Poder Judiciário foi apresentado grande número de Propostas Revisionais.

Neste Parecer analisaremos tais Propostas, de acordo com o artigo que atingem e com a alteração que pretendem operar.

Aqui também serão analisadas as PRE dirigidas ao inciso X do artigo 24, e aquelas que, dirigidas a dispositivos diversos, tratam da atribuição de efeito vinculante às súmulas emitidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais Superiores.

Passemos, portanto, ao exame das sugestões dirigidas a cada um desses dispositivos, após o que exporemos nossos entendimentos e propostas substitutivas.

I.1. Artigo 93 (Estatuto da Magistratura)

Ao artigo 93 foi apresentado um grande número de propostas revisionais.

Em relação ao caput, há proposta que visa suprimir a referência ao Estatuto da Magistratura, e outras conferindo a iniciativa da lei complementar seja ao Conselho Nacional de Justiça, seja ao Superior Tribunal de Justiça.

Uma outra proposta determina que essa lei complementar venha a disciplinar também o controle externo administrativo do Judiciário.

Em relação ao inciso I, há proposta estatuinto que o cargo inicial da carreira é o de juiz de instrução, e as que retiram a participação da OAB no concurso.

Outras propostas determinam a participação também da Associação dos Magistrados ou associação de classe da magistratura, e algumas suprimem a menção ao juiz substituto como cargo inicial da carreira.

Há propostas estabelecendo como requisitos para ingresso na carreira a prática profissional (por períodos variados) e determinada idade.

Existem propostas sugerindo que o ingresso no cargo inicial da carreira dê-se por voto direto, com sufrágio universal e secreto, com participação da OAB.

Em relação ao inciso II, as propostas apresentadas atingem os

seguintes pontos:

- a) introdução da promoção de categoria a categoria;
- b) restrição da promoção de entrância a entrância ao merecimento;
- c) competência do ato de promoção;
- d) especificação do número de indicados na lista de merecimento e alteração do número de figuras nessa lista;
- e) requisitos para a promoção por merecimento, bem como para a aferição do merecimento;
- f) critérios para a aprovação da antiguidade;
- g) outros assuntos a serem incluídos no inciso.

Em relação ao inciso III, há propostas que vão no sentido de suprimir a ressalva iniciada pela expressão “ou, onde houver”, e ainda no de suprimir os Tribunais de Alçada.

Outras promovem alterações específicas na redação do inciso.

Em relação ao inciso IV, não foram apresentadas propostas revisionais.

Em relação ao inciso V, quer-se alterar o percentual aí previsto e substituir expressões por outras de similar significado.

Em relação ao inciso VI, as propostas têm objetivos pertinentes ao seguinte:

- a) restrição da aposentadoria aos juizes de investidura permanente ou de provimento não temporário;
- b) supressão do inciso;
- c) acréscimo de menção ao artigo 40, ou aos artigos 201 e 202;
- d) menção às pensões;
- e) previsão de lei complementar que regule a aposentadoria;
- f) alteração dos prazos e idades aí indicados.

Em relação ao inciso VII, as propostas vão no sentido de incluir ressalva à autorização fundamentada do tribunal a que o juiz estiver subordinado, e no de refazer inteiramente a redação do dispositivo.

No mais, há propostas no sentido de incluir um novo inciso VII, que trataria do benefício de pensão por morte.

Em relação ao inciso VIII, as propostas apresentadas objetivam o

seguinte:

- a) acréscimo de expressão tratando da publicidade do julgamento e das provas, se o magistrado o requerer;
- b) alteração do **quorum**;
- c) menção à proporcionalidade dos vencimentos;
- d) determinação de que a aposentadoria por interesse público e a disponibilidade serão com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, seja pelo acréscimo de um inciso posterior ao VIII, seja pelo acréscimo de um parágrafo ao artigo.

Em relação ao inciso IX, há proposta suprimindo-o, e as demais promovem diversas alterações redacionais, mantendo o princípio da publicidade mas inovando quanto aos tipos de decisão e às exceções a esse princípio.

Em relação ao inciso X, as propostas vão no sentido de modificar a redação do dispositivo, através de:

a) inclusão, após “tribunais”, de menção ao Conselho Superior da Magistratura Nacional;

b) menção a processos administrativos disciplinares;

c) supressão da necessidade de motivação de tais decisões;

Em relação ao inciso XI, as propostas objetivam ao seguinte:

a) previsão de que a criação ou extinção de tribunais inferiores somente poderá ocorrer via lei complementar federal;

b) submissão da constituição do órgão especial ao respeito à proporcionalidade da composição do respectivo tribunal;

c) alteração do número mínimo de membros do tribunal para que seja criado o órgão especial;

d) via acréscimo de inciso, tratar da composição do órgão especial, de formas variadas.

Por fim, cabe informar sobre a existência de propostas que objetivam acrescentar ao artigo 93 dispositivos de variado conteúdo.

Tais propostas podem ser agrupadas de acordo com similaridades em seus objetivos, formando-se quatro conjuntos:

1) cargos em comissão e funções de confiança;

2) súmulas de jurisprudência;

3) responsabilidade civil do Estado por atos do Poder Judiciário;

4) matérias diversas.

Quanto ao primeiro grupo, as propostas vão no sentido de vedar, de formas variadas, a nomeação de cônjuges e parentes de magistrados.

Quanto ao segundo grupo, as propostas objetivam tornar vinculante, para os órgãos da Administração Pública, as súmulas dos tribunais superiores -com variações.

Há outras, no entanto, vedando a edição de súmulas.

Além disso, há propostas, cujo conteúdo é casuístico, tratando de determinada súmula do Superior Tribunal de Justiça.

Quanto ao terceiro grupo, as propostas vão no sentido de prever indenização por erro judicial, com variações.

Quanto ao quarto grupo, as diversas matérias são as seguintes:

- a) disposições sobre servidores;
- b) definição de competência para julgamento e de regras de procedimento;
- c) previsão de "metas individuais e anuais" dos tribunais;
- d) limitação do prazo de exercício da judicatura numa mesma comarca;
- e) previsão de crimes de responsabilidade dos juizes;
- f) outros assuntos específicos.

I.2 - Artigo 94 (Quinto Constitucional)

Quanto a este artigo foram apresentadas cerca de cem propostas revisionais.

Há propostas aumentando o rol das categorias profissionais com direito a integrar o quinto -defensores públicos, delegados de polícia e membros da Advocacia-Geral da União.

Também há propostas que suprimem a intervenção dos tribunais na escolha dos que comporão o quinto -as listas elaboradas pelas associações de classe seriam enviadas diretamente ao respectivo Poder Executivo. Outras foram no sentido oposto, suprimindo a intervenção dos órgãos de classe -a lista seria inteira e livremente formada pelos próprios tribunais, independentemente de quaisquer indicações.

De acordo com duas das propostas revisionais, os nomes escolhidos pelo Executivo para compor o quinto deveriam ser aprovados pelo Legislativo, e outras conferem ao próprio Legislativo, diretamente, o poder de nomear,

dentro dos integrantes da lista final elaborada pelo Judiciário, o nome daqueles que comporão o quinto.

Duas outras propostas simplesmente suprimem a reserva do quinto, uma outra a aumenta para dois quintos. Existem, ainda, propostas que destinam a reserva do quinto apenas aos Tribunais de Alçada, onde houver, sendo que nestes Estados somente seria possível alcançar os Tribunais de Justiça passando pelos Tribunais de Alçada. A grande maioria das propostas, porém, visa apenas a explicitar a existência da reserva constitucional nos Tribunais de Alçada.

I.3. Artigo 95 (Garantias e Vedações da Magistratura)

O artigo 95 da Constituição Federal dispõe sobre as garantias e vedações relativas à Magistratura. A esta matéria foi apresentado grande número de propostas revisionais.

Podemos, a grosso modo, dividi-las em dois grandes grupos, restando uma pequena quantidade de propostas.

O primeiro grupo abrangeria aquelas proposições que se relacionam às garantias com que a ordem constitucional cobre os magistrados, visando preservar sua independência. Tais garantias estão previstas nos incisos que acompanham o *caput* do artigo 95.

O segundo grupo é composto por aquelas que visam as vedações inerentes ao exercício da magistratura e estão previstas nos incisos do parágrafo único do artigo 95.

As proposições que não se vinculam aos dois citados grupos não podem ser uniformemente classificadas como um terceiro conjunto, já que não possuem qualquer elemento que lhes dê uma similaridade, salvo o fato de não se enquadrarem nos grupos anteriores.

Dentro do primeiro grupo de propostas revisionais - *garantias da magistratura* - algumas se referem à vitaliciedade, outras à inamovibilidade e um terceiro subgrupo à irredutibilidade de vencimentos.

Quanto à *vitaliciedade* temos duas propostas que visam extingui-la. Uma quantidade significativa de proposições quer torná-la imediata, após o escoamento do prazo de estágio probatório de dois anos, independente de qualquer ato do tribunal ao qual o juiz esteja administrativamente vinculado, como ocorre atualmente. Duas ampliam o prazo do estágio probatório, uma para cinco anos e outra para quatro. Existe uma vinculando a vitaliciedade a uma prévia recondução no cargo de juiz.

Várias são as que procuram garantir a vitaliciedade apenas aos juizes de primeira instância, retirando essa garantia dos integrantes dos tribunais, isto no intuito de tornar temporária a permanência nesses colegiados. Exis-

tem propostas que querem tornar elegível o cargo de juiz, com mandato certo, a exemplo do sistema da *common law*, o que fatalmente implicaria no fim da vitaliciedade, substituída por uma "estabilidade" durante o mandato.

A maioria das proposições visa a criar mecanismo através do qual os tribunais possam excluir da magistratura os juizes cujos procedimentos venham a ser considerados incompatíveis com a função, o que implicaria em séria limitação à vitaliciedade.

No que diz respeito à inamovibilidade, foram apresentadas três propostas revisionais visando extingui-la, sendo que uma delas se referia à "irremovibilidade". Uma outra cria a "inafastabilidade das funções", arrolando esta nova garantia ao lado da inamovibilidade.

Há uma proposta que cria prazo de dez anos, dentro do qual o juiz seria inamovível. Com mesma orientação há proposta revisional proibindo ao magistrado sua permanência por mais de cinco anos em determinada comarca, após o que ou seria promovido ou seria posto em disponibilidade.

No que diz respeito à irredutibilidade de vencimentos, temos uma proposição garantindo a irredutibilidade "real" dos vencimentos dos magistrados. Duas extinguem a garantia e uma terceira possibilita que os vencimentos dos magistrados sejam reduzidos quando da aplicação de penas disciplinares de natureza pecuniária.

Dentro do segundo grupo de propostas revisionais -vedações inerentes à magistratura- temos proposições que se referem à proibição dos juizes exercerem outro cargo ou função (salvo uma de magistério), e outras se referindo à proibição de receberem quaisquer custas ou participação em processos e outras proibindo-os de se dedicarem a atividades político-partidárias.

Quanto à primeira vedação, proibição de exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério, foram oferecidas numerosas propostas revisionais. A maioria delas visa permitir aos magistrados o exercício da direção de escolas, principalmente as preparatórias para a magistratura. Várias vinculam a proibição especificamente ao setor público, permitindo, por conseguinte, o exercício de atividades privadas. Uma permite o exercício de cargos em órgãos representativos da classe.

Algumas propostas, porém, proíbem o exercício de qualquer cargo, inclusive de magistério. Outras proíbem aos magistrados exercer todas as atividades lucrativas "incompatíveis com o cargo".

Quanto à proibição de receber custas ou participação em processos, existem proposições explicitando que a proibição se estende aos órgãos de classe, ou seja, que é proibido recolher, no processo, qualquer valor para o órgão de classe dos magistrados.

Por fim, no que diz respeito à proibição dos magistrados se dedicarem a atividades político-partidárias, foram numerosas as propostas revisionais que visavam suprimir esta vedação.

Dentre as proposições que se relacionam com as vedações, temos uma que proíbe aos magistrados aposentados atuarem, pelo prazo de dez anos, como advogados, nos tribunais em que atuavam como magistrados.

Entre as propostas que não se enquadram nos dois grandes grupos já citados temos uma que suprime a referência ao artigo 37, XI, existente no inciso III do artigo 95, por julgá-la inadequada. Há uma obrigando os juízes a darem, forçosamente, andamento aos processos, pelo menos uma vez por ano. Existe uma que cria um controle da atividade dos magistrados pelos tribunais a que estão ligados. Há proposição que torna obrigatória a declaração de bens, com a respectiva atualização a cada lustro. Uma proíbe o sigilo bancário aos magistrados. Outra torna proporcional os vencimentos dos juízes postos em disponibilidade. Três dão aos juízes a possibilidade de realizarem investigações sumárias, outra torna explícita a obrigação dos juízes aplicarem as normas legais aos casos que lhes são submetidos. Por fim, existe a que torna os juízes civilmente responsáveis por eventuais falhas no exercício de seu ofício.

I.4. Artigo 96 (Competência Administrativa e Iniciativa Legislativa dos Tribunais)

A Constituição Federal, em seu artigo 96, trata das competências administrativas e legislativas dos tribunais, órgãos do Poder Judiciário. A este artigo foi oferecido grande número de propostas revisionais.

Há uma proposta que suprime esse artigo, mas a idéia que obteve maior apoio (cerca de um terço das propostas) é a de conceder aos tribunais a competência para escolher os nomes daqueles que comporão o "quinto constitucional" previsto, atualmente, no artigo 94. A segunda idéia, quanto ao apoio, diz respeito à criação de eleições diretas entre os magistrados para os cargos diretivos dos tribunais.

Numerosas são as proposições que visam aumentar a competência legislativa dos tribunais. Algumas dão ao Judiciário competência privativa, sem interferência do Legislativo, em matérias referentes à organização judiciária e à fixação dos vencimentos dos magistrados. Outras conferem ao Judiciário competência para propor Emendas à Constituição.

No entanto, existe proposta que concentra toda a iniciativa legislativa do Poder Judiciário no Supremo Tribunal Federal. Há, também, proposição tornando preceito constitucional a proibição aos órgãos do Poder Judiciário de legislar, mormente no campo do Direito Processual.

Existe proposição no sentido de retirar dos tribunais a competência para propor a criação de novas varas, e outra confere ao Executivo a com-

petência para fixar os vencimentos dos magistrados. Entretanto, várias outras propostas lhes dão o poder de criar, em seu seio, novos órgãos jurisdicionais e administrativos.

Uma proposta revisional torna todos os cargos em comissão do Judiciário privativos dos técnicos de carreira. Em sentido semelhante foi proposta a proibição que todos os parentes dos magistrados, até o segundo grau, exerçam qualquer cargo na administração da justiça.

Há proposta com o fito de vincular, administrativamente, os Tribunais de Alcada aos Tribunais de Justiça.

Alguns proposições são no sentido de fazer passar previamente pelo crivo do Poder Executivo todas as propostas para alteração do número de membros de tribunais, bem como de sua criação, extinção e vencimento dos magistrados. Uma outra submete todas as decisões de cunho legislativo do Judiciário ao Legislativo.

Há proposta revisional abolindo o recesso em todos os órgãos do Judiciário, e várias sugerem a criação do juizado de instrução.

Foram formuladas algumas propostas que dão ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios a competência originária para conhecer e julgar as causas cíveis em que a eficácia de eventuais liminares e acórdãos sejam de âmbito nacional ou interestadual.

Existe proposição que torna obrigatórias as súmulas dos Tribunais Superiores, vinculando, assim, os tribunais inferiores.

Especificamente em relação aos Tribunais de Justiça, são numerosas as propostas que lhes conferem a competência para processar e julgar os Governadores de Estado. Outras elegem os Tribunais de Justiça como foro privilegiado para conhecer e julgar os Delegados de Polícia de Carreira e os Defensores Públicos.

Há propostas criando as figuras dos "Desembargadores Federais" e "Desembargadores do Trabalho".

Uma proposição cria o quadro específico de juizes auxiliares dos Tribunais de Justiça, o que evitaria a necessidade de se convocar juizes de primeira instância para compor o quorum dos tribunais.

I.5. Artigo 97 (Quorum especial para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público)

Ao artigo 97 da Constituição Federal, que prevê quorum especial para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, foram apresentadas poucas propostas revisionais.

Há uma proposta suprimindo o artigo. Duas outras criam prazo de

validade de noventa dias para as liminares concedidas em ações de inconstitucionalidade.

Uma proposição determina a criação de seções especiais nos tribunais, a quem caberia analisar a inconstitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público.

Uma proposta determina que todas as declarações desta natureza somente possam ser proferidas pelo pleno dos tribunais.

Duas propostas criam novos limites e condições à declaração de inconstitucionalidade e, por fim, duas criam o controle concentrado de constitucionalidade.

1.6. Artigo 98 (Criação de juizados especiais e de juizados de paz)

Ao artigo 98 da Constituição Federal, que trata dos juizados especiais e da justiça de paz, foi apresentado bom número de propostas revisionais.

No que diz respeito aos juizados especiais, a proposta mais comum foi no sentido de se criar o juizado de instrução. Dentre as propostas que criavam esse juizado, a maioria esclarece que seriam providos por juízes togados. Já um segundo grupo -também numeroso- de proposições prevê que os delegados de polícia de carreira seriam aproveitados como juízes de instrução. Uma proposta entrega sua direção ao Ministério Público.

Outra proposta bastante comum foi no sentido de separar os juizados especiais cíveis dos criminais, sendo os primeiros providos por juízes togados e os segundos por delegados de polícia.

Existem, ainda, as propostas que nominam, ao lado dos juizados especiais, os juizados de pequenas causas. Uma proposta confere competência aos juizados especiais para julgar as causas trabalhistas e as ações de trânsito de menor complexidade. Uma outra cria juizado especial para julgar os crimes contra a honra.

Há também uma proposição que reduz o teor do texto constitucional, nele restando apenas uma referência aos juizados especiais, sem qualquer especificação, o que seria efetuado na legislação ordinária.

Quanto aos juizados de paz, a maior parte das proposições visa à redução das atribuições dos respectivos juízes, limitando-as à habilitação e celebração do casamento civil. Segundo essas propostas, os juízes de paz voltariam a ser nomeados pelos presidentes dos Tribunais de Justiça.

Há algumas outras propostas, bem menos numerosas, criando a carreira do juiz de paz. A maioria destas propostas atribui aos juizados de paz, além das atuais atribuições, a fiscalização dos danos ao meio ambiente. Uma

proposta cria a carreira mantendo as funções atuais.

Uma proposição dá força de título extrajudicial aos acordos firmados perante o juizado de paz.

Uma outra proposta reduz o teor do texto constitucional, fazendo com que nele conste apenas uma referência ao juizado de paz deixando, porém, sua regulamentação à legislação infraconstitucional.

Uma proposta extingue o juizado de paz, criando, em seu lugar, a justiça municipal. Duas outras simplesmente extinguem o juizado de paz.

I.7. Atribuição de efeito vinculante às Súmulas emitidas pelo STF e pelos Tribunais Superiores

A maior incidência de propostas com esta finalidade repousa na inclusão de artigo na Seção III (DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA), do Capítulo III, do Título IV, segundo algumas, logo após o 105, atribuindo às súmulas de suas decisões efeito vinculante para os demais órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição, e ao Poder Executivo (a maioria declinando a administração pública federal, estadual e municipal), admitindo, em parágrafo único, a possibilidade de sua revisão (e, numa PRE, seu cancelamento), de ofício ou por provocação do Procurador Geral da República ou do Conselho Federal da OAB (acrescentando, em dada PRE, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais de Justiça e o Advogado Geral da União).

Saliente-se que há PRE exigindo, para a fixação da Súmula, reiteração de julgados e o **quorum**, para o estabelecimento e para a revisão e cancelamento, da maioria absoluta dos membros da Corte especial.

Contrariamente, duas propostas vedam aos Tribunais Superiores a edição de súmulas jurisprudenciais.

Duas propostas, por outro lado, mandam incluir artigo no ADCT, casuisticamente visando o reconhecimento da cessação dos “efeitos jurídicos” da súmula 16 do STJ (afirmatória de que a legislação ordinária não veda correção monetária sobre crédito rural), e das Súmulas 282, 317 e 356 do STF (todas sobre prequestionamento).

É o relatório.

II. PARECER

Expostas as principais tendências das propostas aqui examinadas, passemos aos comentários de mérito.

II.1. Artigo 93 (Estatuto da Magistratura)

O Estatuto da Magistratura, previsto no artigo 93, passou a integrar o texto constitucional com o nome de Lei Orgânica da Magistratura Naci-

onal desde a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977.

Essa lei foi aprovada em 13 de novembro de 1979 (Lei Complementar nº 37).

A Constituição de 1988 passou a se referir a essa lei como "Estatuto da Magistratura".

A previsão, no artigo ora examinado, de princípios a serem observados na edição da lei complementar sobre a matéria revela-se bastante adequada, posto conferir ao exercício da magistratura fundamentação constitucional, o que garante a necessária e indispensável estabilidade e independência aos órgãos do Poder Judiciário.

Assim, entendemos conveniente manter-se a redação do artigo 93 tal como hoje se encontra, mas com algumas alterações, que vão adiante indicadas.

II.1.1. Inclusão de expressão no inciso I

A primeira diz respeito à inclusão de expressão no inciso I com o objetivo de condicionar o ingresso na magistratura a dois fatores:

- a) idade inferior a sessenta anos;
- b) mínimo de três anos de diplomação como bacharel em direito ou aprovação em curso reconhecido de preparação a magistratura.

Quanto à idade, entendemos necessário fixá-la tendo em vista a manutenção, no inciso VI deste mesmo artigo 93, dos setenta anos como limite de idade para aposentadoria compulsória, e também a alteração, nesse inciso VI, do período mínimo de exercício da judicatura para efeito de aposentação facultativa, que passará a dez anos.

Ora, se não atribuirmos, neste inciso I, idade máxima para ingresso na magistratura, teríamos uma sistemática desajustada para a aposentação, vez que, alterado de cinco para dez anos o período de exercício, haveria juízes ultrapassando a idade máxima para a aposentadoria compulsória.

Para melhor equacionar a questão, entendemos imperioso condicionar o ingresso na magistratura à idade máxima, que deve ser fixada em sessenta anos.

Mais adiante, ao abordarmos o inciso VI do artigo 93, exporemos nossa opinião sobre a necessidade de alteração do período mínimo de exercício da judicatura, de cinco para dez anos.

Quanto ao segundo fator, o que se busca é ver ingressar na magistratura profissionais com um mínimo de experiência como bacharéis em direito, ou que tenham merecido aprovação em cursos reconhecidos de preparação,

Preocupa-nos que sejam admitidos à judicatura pessoas sem um mínimo de vivência no cotidiano forense ou em outras atividades cujo exercício é próprio dos profissionais do direito, ou que não tenham comprovado, em cursos reconhecidos de preparação, o saber jurídico necessário ao desempenho da função judicante.

A aprovação nesses cursos indica habilitação ao exercício das funções, e o período de três anos faz presumir a apreensão de conhecimentos necessários a esse exercício, razões pelas quais sugerimos a alteração a ser praticada no inciso I do artigo 93.

II.1.2. Substituição de expressão na alínea “b” do inciso II

A segunda alteração é a substituição, na alínea “b” do inciso II, da expressão “primeira quinta parte” por “primeira metade”.

Entendemos que a menção a primeira quinta parte da lista, na verdade, termina por desvirtuar a aferição do aspecto meritório, visto que tende a restringir a promoção a um limitado universo de juizes, exatamente os mais antigos:

Assim, o que ocorre na prática é uma reedição da promoção por antiguidade (já que são alternadas).

Este problema se verifica principalmente quando o mínimo de juizes de determinado quadro é relativamente pequeno -na maioria dos casos, portanto:

A repetição, na prática, da promoção por antiguidade leva ao engessamento dos tribunais, havendo benefício apenas para os juizes mais antigos.

Torna-se necessário, pois, alterar o dispositivo constitucional para que não impeça a renovação dos quadros do Judiciário.

A alteração que sugerimos tem o efeito de ampliar o leque de opções de escolha, além de contribuir para que a promoção aqui mencionada seja efetivamente baseada no aspecto meritório.

II.1.3. Inclusão de expressão na alínea “c” do inciso II

A terceira alteração visa a incluir, na alínea “c” do inciso II, a expressão “inclusive quanto à observância de prazos processuais” logo após o termo “presteza”.

Assim sugerimos com o fito de evidenciar a importância do respeito, por parte da autoridade judiciária, aos prazos legais, ao torná-lo requisito para a promoção por merecimento.

II.1.4. Substituição de expressão no inciso VI

A quarta alteração é a substituição, no inciso VI, da expressão “cinco anos” por “dez anos”.

O aumento do tempo mínimo de efetivo exercício da magistratura para fins de aposentadoria com proventos integrais -fixado em um decênio-justifica-se como medida de interesse da administração da Justiça.

De fato, face à contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, tornaram-se freqüentes situações em que magistrados exercem a judicatura por apenas cinco anos, aposentando-se em seguida com proventos integrais.

Isto se dá não apenas em detrimento do Erário, que terá que suportar cumulativamente os proventos dos aposentados e os vencimentos dos novos ocupantes dos cargos vacantes, mas também dos serviços judiciários, que perdem, prematura e onerosamente, a experiência de profissionais nomeados em virtude de aprovação em concurso público de provas e títulos ou de seu notório saber jurídico.

Necessário, portanto, estatuir maior tempo de permanência na magistratura como condição para a aposentação.

II.1.5. Substituição de expressão nos artigos 101, *caput* 104, parágrafo único, 107 *caput*, e 111. § 1º

É necessário promover, nesses dispositivos, a substituição da expressão “sessenta e cinco anos” por “sessenta anos”, como decorrência das alterações dirigidas aos incisos I e VI do artigo 93.

De fato, a ampliação do período mínimo de exercício da judicatura para fins de aposentação determina a redução da idade máxima para o ingresso nos Tribunais a que se referem os dispositivos acima indicados, de modo a não gerar contradição.

II.1.6. Substituição de expressão no inciso VIII

A sexta alteração promove, no inciso VIII, a substituição da expressão “dois terços” por “três quintos”.

Assim sugerimos devido ao fato de o quorum de dois terços praticamente impossibilitar a remoção, a disponibilidade e a aposentadoria de magistrados, face ao latente “espírito de corpo” -restando por nulificar a norma constitucional.

II.1.7. Nova redação do inciso XI

A sétima alteração visa a dar nova redação ao inciso XI, promovendo novo arranjo para as expressões e acrescentando outras.

Entendemos necessário ressaltar, das atribuições administrativas e jurisdicionais do órgão especial, a eleição dos órgãos diretivos, para que nesse momento não seja excluída uma parte dos membros do tribunal, o que subverteria a legitimidade do sufrágio.

Além disso, sugerimos que se condicione o número dos componentes eleitos pelo pleno e que se reserve as vagas remanescentes aos membros mais antigos do tribunal. Quer-se aqui privilegiar, pelo reconhecimento, a experiência daqueles que, por estarem há mais tempo em exercício na Casa, melhor poderão orientar os trabalhos e decisões do órgão especial.

II.1.8. Acréscimo de um inciso no artigo 93 e de um novo § 2º no artigo 125.

O objetivo de ambos é possibilitar aos Estados, via lei complementar, criar até dois Tribunais de Justiça com sede fora da capital, desde que o volume de serviço não possa mais ser atendido pela mera ampliação do número de membros do Tribunal.

A razão da alteração que sugerimos é desafogar os Tribunais de Justiça dos Estados em que têm maior carga de feitos a julgar, e promover a adequada prestação jurisdicional.

II.1.9. Supressão de expressão no inciso III do artigo 93, e acréscimo de parágrafo no artigo 94

A nona alteração visa a suprimir expressão do inciso III do artigo 93 e, por conexão, acrescentar um parágrafo ao artigo 94.

A supressão da expressão “de acordo com o inciso II e a classe de origem” vincula-se à inclusão de um segundo parágrafo no artigo 94.

A expressão a ser retirada vinculava os magistrados representantes dos advogados e do Ministério Público nos Tribunais de Alçada às suas classes de origem, quando fossem concorrer a vagas no Tribunal de Justiça.

Note-se que tal vinculação, por sua generalidade, não obrigava à inclusão do nome desses magistrados representantes nas listas sêxtuplas elaboradas pelos órgãos de classe, apenas esclarecendo que tais magistrados não concorreriam às vagas reservadas aos juizes nos Tribunais de Justiça.

O propósito do parágrafo que acrescentamos ao artigo 94 não é contrário à sistemática elaborada pelo constituinte de 1988, apenas a aperfeiçoa.

II.2. Artigo 94 (Quinto Constitucional)

A regra da reserva de um quinto das cadeiras dos tribunais aos advogados e aos membros do Ministério Público procede da Carta de 1934 (artigo 104, § 6º), tendo na época suscitado vários debates de como deveria ser

interpretada. Com alterações, a norma tem sido repetida em todas as demais Constituições brasileiras.

Atualmente, a regra do “quinto constitucional” tem sido majoritariamente interpretada da seguinte maneira:

1º- É necessária e obrigatória a representação, nos tribunais, de ambas as categorias profissionais.

2º- É adotado o princípio da infungibilidade de vagas, entendido no sentido de que as vagas reservadas aos advogados serão preenchidas por advogados, enquanto os lugares previstos para os membros do Ministério Público serão ocupados por membros do Ministério Público.

3º- Somente o Tribunal de Justiça pode elaborar a lista triplíce que contém os nomes dos advogados e dos membros do Ministério Público -sendo, pois, inconstitucionais as disposições que atribuam esta competência a outros órgãos estranhos ao Poder Judiciário.

4º- O STF decidiu que “não é inconstitucional o preceito da organização judiciária que determina que, na formação do quinto destinado a advogados e membros do Ministério Público no Tribunal de Justiça, se compute como unidade a fração superior a meio” (RT, 282:870).

A norma constitucional é feliz, devendo, portanto, em suas linhas gerais, ser mantida.

Entendemos necessário, entretanto, que se promova acréscimo de um parágrafo ao artigo 94, como indicado no item II.1.9, acima, para tratar do preenchimento de vagas para o quinto do Tribunal de Justiça nos Estados em que há Tribunal de Alçada.

Nesse sentido, então, vai o Substitutivo que apresentamos em anexo.

II.3. Artigo 95 (Garantias e Vedações da Magistratura)

Nos debates travados à altura da aprovação da lei de reforma do Judiciário de 1871 ouviu-se, pela voz do célebre e erudito Senador Cândido Mendes de Almeida (1818 - 1881), um dos pilares intelectuais do Partido Conservador no segundo Império, a denúncia da ingênita fraqueza orgânica de nossa primeira Constituição, que “começou dizendo que havia quatro poderes: o Moderador, o Legislativo, o Executivo, e o Judiciário; mas de que forma apresentou o Judiciário? Não representando a nação, e por consequência em uma posição inferior aos outros poderes; começou logo anulando-o, não lhe dando a importância devida”, pois, prossegue, “o Poder Executivo nomeia, promove e aposenta os magistrados; o Poder Moderador suspende-os”, estando então o Senador “persuadido que nunca chegaremos a realizar no nosso país o reinado da ordem e da liberdade sem sua grande reforma judiciária; mas que também a nossa Constituição não se presta a este desideratum” (in “Pronunciamentos

Parlamentares”, tomo I, pgs. 100-1).

A ordem constitucional contra a qual Cândido Mendes tão vigorosamente se levantava consagrava aos magistrados apenas a vitaliciedade, e nos seguintes termos:

“Art. 153. Os juizes de direito serão perpétuos; o que, todavia, se não entende que não possam ser mudados de uns para outros lugares pelo tempo e maneira que a lei determinar.”

A falta de liberdade e independência do Judiciário foi uma das grandes falhas de nossa primeira ordem constitucional, falha essa que colocava em cheque toda a estrutura liberal que se procurava construir no Brasil.

A Velha Republica sacrificou a reclamada independência do Judiciário em prol do federalismo, de forma que garantiu aos juizes federais apenas a vitaliciedade e a irredutibilidade dos vencimentos:

Somente com a Constituição de 1934 veremos a consagração das garantias do Judiciário uniformemente estendidas a todos os magistrados.

As “garantias” são proteções expressas em regras jurídicas constitucionais com a finalidade de permitir a seu titular agir livremente, sem nenhum tipo de pressão, no desempenho da função pública. A evolução do ordenamento jurídico brasileiro levou-nos a consagrar três atributos ou prerrogativas dos juizes: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. “Garantias dos Juizes” são as proteções constitucionais asseguradas ao magistrado, assegurando-lhe condições o mais próximas possível das ideais para o exercício objetivo e imparcial da função jurisdicional.

Sem tais garantias, como ocorria em nosso primeiro ordenamento constitucional, o juiz se torna títere dos detentores do poder. Destarte, somos pela manutenção das três garantias da magistratura, na forma em que foram prescritas pelo constituinte de 1988.

Por outro lado, é indiscutível a influência que um magistrado vitalício, inamovível, e com vencimentos irredutíveis, pode ter em uma sociedade. Ao magistrado é entregue uma considerável soma de poderes, o que, caso não existissem certos limites constitucionais fixos, facilmente faria tender para um governo de juizes. Tal situação seria tão perigosa para a “ordem e liberdade”, almejadas pelo velho jurista imperial Cândido Mendes, quanto a ordem constitucional contra a qual vociferava. Isso porque os membros do Judiciário, dentro do sistema jurídico romano-germânico no qual nos inserimos, são escolhidos por mérito, e não por eleição, ou seja, não possuem representação alguma, fundamental para a existência da democracia representativa.

As vedações aos magistrados existentes em nossa ordem constitu-

cional são fruto de uma evolução que tenta contrabalançar o poder que o Judiciário adquiriu pela consagração de suas garantias, devendo, pois, em suas linhas gerais, serem mantidas tal como atualmente se encontram.

No entanto, pode-se aperfeiçoar a norma, através de **inclusão da expressão “devem obediência à lei, respondem por seus atos e”** após “Os juízes”, no *caput* do artigo 95.

O juiz é livre e independente para aplicar a lei, mas deve pautar suas decisões exatamente nos textos legais, por ser este o único modo de se garantir a segurança das relações jurídicas, valor fundamental em nossas relações sociais e nosso ordenamento jurídico.

Vejamos o que diz Vicente Ráo (in “O Direito e a vida dos direitos”, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, vol. 2, p. 553 a 555):

“A origem do Estado coincide, como fato social e histórico, com o momento da transformação da vontade coletiva, ou social, em vontade política, com o momento, isto é, em que se sentiu a necessidade de submeter a disciplina da convivência social a um Poder organizado pelo povo e por ele investido da faculdade de mando e de coerção.

Nas fases mais avançadas da civilização, ali onde as nações democraticamente se organizam, é o povo quem, por seus representantes munidos de poderes constituintes, cria a ordem jurídica, confere vida e forma ao Estado, define e distingue seus Poderes e seus órgãos respectivos, disciplinando-lhes a competência e sujeitando-os, entre limites outros, ao respeito dos direitos públicos e privados das pessoas e dos grupos sociais. E de igual modo se procede nos países que possuem, não constituições rígidas e escritas, mas normas institucionais costumeiras ou simplesmente legais, impostas e mantidas pela consciência cívica da nação.

O Estado, pois, é criatura e não criador da ordem jurídica; e quando se apodera das relações de fato para transformá-las em relações de direito, sujeitando-as às regras determinadas que ele próprio elabora, assim age dentro dos limites da competência que a ordem institucional lhe confere.

Razão não mais existe, portanto, para

se debater o problema da possibilidade ou impossibilidade de autolimitação de atribuições pelo próprio Estado, pois esta limitação resulta de um poder superior, como é o poder constituinte, através de cujo exercício se manifesta a vontade político-institucional do povo.

Se o Estado, por seus Poderes competentes, legisla, governa, administra e julga, impondo coercitivamente o respeito das leis, dos atos governamentais ou administrativos e das sentenças, tal sucede por lhe haver a vontade geral do povo conferido poderes para fazê-lo, com observância de limites preestabelecidos; o Estado não legisla, não governa, não administra e não julga por força própria, mas por força derivada da vontade geral, transformada em vontade política.

Dessas noções fundamentais resulta a situação hierárquica das normas obrigatórias, a começar, do alto para baixo, pela normas institucionais ou constitucionais, que a todos os Poderes do Estado e aos indivíduos todos obrigam, e a prosseguir com as normas legais impostas ao respeito geral e ao do Executivo, do Judiciário e do próprio Legislativo enquanto não as revoga, continuando-se com os preceitos regulamentares e os atos de governo ou de administração e, por fim, com as sentenças e ordens judiciárias, que aplicam aos casos concretos, na solução dos litígios, as prescrições constitucionais, legais, regulamentares, ou as ordens administrativas.

E assim é que a situação hierárquica das normas e das ordens obrigatórias se traduz nos princípios da constitucionalidade e da legalidade, os quais, a um tempo só, alicerçam a ordem política e jurídica e lhes conferem legitimidade.

Por fim, do desrespeito de um princípio ou outro, as seguintes conseqüências resultam:

a) o controle jurisdicional da independência e harmonia dos Poderes do Estado, tendente a assegurar a cada um deles o livre exercício de suas atribuições constitucionais;

b) a legítima defesa dos direitos, exercida pessoal e diretamente, de modo ativo ou passivo, pelos respectivos titulares, contra quaisquer imposições inconstitucionais, ou ilegais;

c) a proteção ou a restauração administrativa ou jurisdicional do direito subjetivo, público ou privado, ameaçados ou violado, pertencente às pessoas físicas ou jurídicas ou aos grupos sociais;

d) a responsabilidade do Estado perante os sujeitos ou titulares de direitos, pela reparação dos danos que lhes houver causado;

e) a ação regressiva do Estado contra os seus agentes, causadores do dano;

f) eventualmente, a apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade praticados pelos titulares de cargos e funções políticas e judiciárias;

g) e, em instância suprema, o julgamento popular manifestado através do voto, nas renovações dos mandatos.

É dentro desse quadro, ou sistema institucional, que os direitos subjetivos, públicos ou privados, devem ser definidos, equivalendo o dever de seu respeito a uma limitação dos Poderes do Estado, traçada e imposta pela vontade geral.”

Entendemos adequado, portanto, promover a citada alteração redacional, para que o exercício da judicatura esteja expressamente vinculado, no texto constitucional, ao império da lei.

II.4. Artigo 96 (Competência administrativa e iniciativa legislativa dos Tribunais).

As regras do artigo 96 consagram o autogoverno da magistratura, viabilizado por garantias objetivas ou institucionais.

Os órgãos do Poder Judiciário têm por função compor conflitos de interesses em casos concretos. Isso é o que se chama **função jurisdicional** ou simplesmente **jurisdição**. Ocorre que, para desempenhar suas funções com um mínimo de eficácia, o Poder Judiciário necessita ser efetivamente um Poder, ou seja, é necessário que possua independência administrativa efetiva em relação aos demais Poderes do Estado.

A independência do Judiciário, num primeiro momento, se apresenta como garantia à figura do magistrado em si, consubstanciada no artigo 95 da Constituição Federal. Porém, a independência do magistrado pode ser frustrada se não houver, por parte da estrutura burocrática que sustenta o seu trabalho, um eficaz apoio.

Assim, foi em função da necessidade de garantir o bom funcionamento do aparelho estatal vinculado à administração da justiça que o constituinte de 1988 garantiu o autogoverno ao Judiciário.

As garantias existentes na Constituição Federal relacionadas ao autogoverno do Judiciário devem, pois, ser mantidas, com algumas alterações, adiante indicadas.

II.4.1. Inclusão de um novo inciso III

A primeira visa à inclusão de um novo inciso III no artigo 96, passando o atual a inciso IV. Esse novo inciso prevê como competência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores processar e julgar as reclamações para a preservação de suas competências e garantia da autoridade de suas decisões.

Entendemos adequado incluir esse dispositivo no texto constitucional para que os Tribunais Superiores (aí incluído o Supremo Tribunal Federal) disponham de instrumento através do qual possam defender e preservar suas competências jurisdicionais e garantir a autoridade de suas decisões - mormente diante de reestruturação pela qual está passando o Poder Judiciário por ocasião da Revisão Constitucional ora em curso.

Como consequência desta alteração, propomos a supressão da alínea "1" do artigo 102, inciso I, e da alínea "f" do artigo 105, inciso I.

O Substitutivo propõe a supressão do artigo 102, inciso I, alínea "1", que dá competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, a reclamação para preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões.

De igual forma, o artigo 105, inciso I, alínea "f", também atribui tal competência ao Superior Tribunal de Justiça.

A esta Relatoria pareceu que a referida competência, por sua relevância, não deveria estar adstrita apenas à Suprema Corte e ao Superior Tribunal de Justiça, mas, sim, se estender a todos os Tribunais Superiores, o que foi feito alvitrandó-se acrescentar novo inciso III ao artigo 96.

Em consequência, dar-se-á a supressão da atual alínea "1" do inciso I do artigo 102, reordenadas as alíneas subsequentes (o mesmo ocorrendo com a alínea "f" do inciso I do artigo 105, pertinente à competência do Superior Tribunal de Justiça).

II.4.2. Inclusão de expressão no inciso III do artigo 96, renumerado para IV, e supressão do inciso X do artigo 29

A segunda alteração visa a acrescentar no atual inciso III -renumerado para IV em nossa proposta- menção ao julgamento dos Prefeitos Municipais nos crimes comuns.

Entendemos mais adequado que o privilégio de foro conferido aos Prefeitos venha a ser tratado em dispositivo pertinente ao Poder Judiciário, como ocorre com os demais mandatários executivos, e não no artigo 29 -que dispõe sobre a lei orgânica municipal.

Como consequência dessa proposta, sugerimos a supressão do inciso X do artigo 29.

II.4.3. Inclusão de cinco parágrafos no artigo 96 e supressão da alínea "I" do artigo 102, I, e da alínea "I" do artigo 105, I.

A terceira alteração visa a acrescentar quatro parágrafos ao artigo 96.

O primeiro possibilita a criação, nas leis de iniciativa facultada ao STF e aos Tribunais Superiores, de outros requisitos de admissibilidade dos recursos, bem como dispor sobre o processo e julgamento dos feitos de competência originária e recursal desses tribunais.

Sugerimos essa alteração tendo em mente o que se passou a chamar "a crise do Supremo", e, mais, o que já se desenha como "a crise dos Tribunais Superiores".

Em ambas, a situação crítica diz respeito ao excessivo número de processos em tramitação e pendentes de julgamento, o que sobrecarrega servidores e julgadores, emperra o andamento dos feitos e atrasa a prestação jurisdicional.

Rodolfo de Camargo Mancuso, em seu livro "Recurso extraordinário e recurso especial" (Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990, págs. 31 e seguintes) evidencia a chamada "Crise do Supremo", trazendo citações e números estarrecedores.

Para Carlos Robichez Penna, advogado brasiliense citado por Mancuso, "a crise do Supremo Tribunal Federal é portanto uma crise de quantidade, que deve ser refreada sob pena de inviabilizar a entidade em mais alguns anos". O autor fez essa afirmação em 1985/86, data de publicação de sua obra.

O Ministro José Carlos Moreira Alves, também citado por Mancuso, aponta a sucessão de tentativas, desde 1958, com a Lei 3.396, no sentido de diminuir a carga numérica de processos a serem julgados pelo STF, mormente pela exigência de requisitos ou adição de normas que tenham o objetivo de

impedir ou dificultar a interposição do recurso extraordinário, ou de agilizar a prestação jurisdicional na maioria dos casos.

Uma dessas tentativas foi aprovada através da Emenda Constitucional nº 7, de 1977, que, no dizer do citado Ministro, "com a mesma inspiração de reduzir o número de recursos extraordinários, introduziu, em nosso sistema jurídico, a representação de interpretação de leis ou atos normativos estaduais e federais, e consagrou, em seu texto, o instituto de arguição de relevância da questão federal".

Embora não tenham sido só insucessos, o conjunto de tentativas não conseguiu superar a chamada "crise do Supremo", talvez pelo período em que foram aplicadas, ou pelo modo como foram "combinadas" para gerar seus efeitos.

O tempo agravou mais e mais a crítica situação do STF, e a Carta de 1988 omitiu a instituição de mecanismos que contribuíssem para a solução dos problemas.

Além de não mencionar tais mecanismos e não admitir que viessem a ser criados, o atual texto constitucional, por si só, complica ainda mais a situação, posto representar uma nova Carta Política e Social, cujas novidades deram ensejo a novo e alentado surto de provocações à prestação jurisdicional pelos Tribunais Superiores e pelo próprio STF. Importa anotar que já se evidencia também uma "crise dos Tribunais Superiores", idêntica à do STF.

Os fatos, portanto, exigem que algo se faça para tentar reverter o crescimento (geométrico, como indicam as estatísticas disponíveis) da demanda de serviço desses órgãos do Judiciário.

Por tais motivos, sugerimos que se inclua parágrafo no artigo 96, de modo a permitir que o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores, nas leis de sua iniciativa, possam estabelecer outros requisitos de admissibilidade dos recursos, e também dispor sobre o processo e julgamento dos feitos de sua competência originária e recursal.

Quer-se, portanto, que tais Tribunais criem mecanismos de agilização da Justiça, objetivo necessário e altamente benéfico não só para a instituição, mas para toda a coletividade nacional.

O segundo parágrafo a ser acrescentado veda a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou afim, até o terceiro grau, inclusive, de Ministros, Desembargadores ou Juizes em atividade.

A intenção não é apenas moralizadora, pois pretendemos resguardar o Judiciário de uma prática que tem-se revelado contraproducente, protegendo a instituição - e os serviços que presta à comunidade - de ataques e críti-

cas, que, embora, às vezes pertinentes, contribuem para o esgotamento da imagem desse Poder.

O terceiro visa a incluir neste artigo 96 um parágrafo vedando qualquer destinação das custas e emolumentos que não ao custeio dos serviços judiciais ou extrajudiciais.

De fato, as custas e emolumentos são cobradas das partes ou interessados com a finalidade de cobrir, total ou parcialmente, as despesas do Estado com a prestação do serviço jurisdicional e de outros a ele associados.

Ora, sendo a prestação jurisdicional serviço executado privativamente pelo Estado, não há outra instituição que tenha custos para que ocorra tal prestação, o que torna injustificável que parte dos recursos obtidos pelo recolhimento das custas e emolumentos seja destinado a outrem que não o próprio Poder Público.

Eis a razão para que opinemos pela inclusão do citado parágrafo,

O quarto parágrafo, por sua vez, prevê que a lei instituirá, junto a cada um dos Tribunais Superiores, quanto aos juizes de primeiro e segundo graus sujeitos à sua jurisdição, órgão de corregedoria e órgão de supervisão administrativa e orçamentária.

No tocante a ambos os órgãos, pretendemos que passe a ter sede constitucional tanto a existência como a previsão de suas respectivas atribuições, guardando o efeito de receber as normas legais já editadas e que tratam desses assuntos.

Anote-se, outrossim, que sugerimos a atribuição de efeito vinculante às decisões dos órgãos colegiados que exercem a supervisão administrativa e orçamentária. Isto torna-se necessário face à possibilidade de inobservância, em alguns casos, das decisões desses órgãos já existentes.

Quanto a este aspecto da alteração que sugerimos, anote-se que o modelo proposto já existe para a Justiça Federal ordinária.

Com efeito, a Lei nº 8.472, de 14 de outubro de 1992, já dispõe sobre o tema, conferindo ao Conselho da Justiça Federal tanto as atribuições da supervisão administrativa e orçamentária como o caráter vinculante às suas decisões.

O citado Conselho, por força da Constituição e da Lei, possui a feição constitucional de órgão decisório central do sistema administrativo e orçamentário da Justiça Federal, encarregado de imprimir unidade e uniformidade à condução da administração deste ramo do Judiciário, evitando-se a multiplicidade de ações, e o conseqüente dispêndio desnecessário de recursos e esforços, por falta de uma instituição coordenadora. No entanto, isto somente será alcançado atribuindo-se força vinculante às decisões do Conselho, que poderá, na

área estrita de sua competência, fazê-las cumprir.

A concessão de efeito vinculante às decisões do Conselho da Justiça Federal manifesta-se como condição *sine qua non* para a operatividade do órgão. Tal disciplina encontra-se positivada no § 1º do art. 5º da Lei nº 8.472, de 14 de outubro de 1992, onde se lê:

“Art. 5º

§ 1º As decisões do Conselho da Justiça Federal serão de observância obrigatória no âmbito da Justiça Federal”.

Cumulativamente, confere-se a tal decisão definitividade no âmbito administrativo no dispositivo imediatamente posterior do mesmo diploma:

“Art. 6º Dos atos e decisões do Conselho da Justiça Federal não caberá recurso administrativo.”

Não colhe o argumento -contrário a esta tese- de que o efeito vinculante das decisões do Conselho da Justiça Federal encontraria óbice na autonomia e independência dos Tribunais. Em verdade, o direito legislado federal (Lei nº 8.472/92) já assegura primazia às decisões do Conselho da Justiça Federal ao torná-lo órgão central do sistema em que se constituíam os órgãos de controle administrativo da Justiça Federal. Outra não pode ser a ilação fundada na correta inteligência do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.472/92:

“Art. 2º As atividades de recursos humanos, orçamento, administração financeira, controle interno e informática, além de outras atividades auxiliares comuns que necessitem de coordenação central, na Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, serão organizadas em forma de sistema, cujo órgão central será o Conselho da Justiça Federal.

Parágrafo único. Os serviços incumbidos das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação hierárquica dos órgãos em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.”

Em face de tais preceitos, ao se apreciar a autonomia dos Tribunais, é forçoso concluir por sua sujeição às decisões do Conselho da Justiça

Federal, pois, em face deste, constituem-se órgãos subordinados nos aspectos orçamentário e administrativo.

Destarte, demanda-se a elevação da disciplina à Lei Máxima com o fito de dirimir-se quaisquer alegações de ofensa à divisão de poderes e à autonomia do Poder Judiciário, conferindo-se efetividade e *status* constitucional ao órgão.

A mesma *ratio* aqui exposta é aplicada aos demais Tribunais Superiores, pelo que a alteração que sugerimos alcança a todos.

Observe-se, por fim, que relacionamos na listagem em anexo as PREs dirigidas ao parágrafo único do artigo 105 que visam à atribuição de efeito vinculante às decisões do supracitado Conselho, para neste Parecer oferecer-lhes voto.

O quinto parágrafo visa a determinar que lei estadual instituirá, junto aos Tribunais de Justiça, os órgãos mais acima referidos.

Entendemos necessário que a sistemática adotada para os Tribunais Superiores, em nível federal, também o seja em nível estadual, pelos mesmos argumentos acima expendidos.

II.5. Artigo 97 (Quorum especial para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público)

A norma presente no artigo 97 da Constituição Federal tem sua origem na Carta de 1934 (artigo 179).

Os tribunais, por maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial, podem declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. É, assim, exigível o *quorum* de mais da metade dos componentes, e não de mais da metade dos presentes.

A razão de tal *quorum* especial está na necessidade de se aferir, com segurança, a real posição do tribunal acerca de tão melindroso problema, ou seja, acerca da constitucionalidade ou não de determinada norma jurídica. A declaração de inconstitucionalidade de uma norma jurídica será feita pelo Tribunal, e não por maioria circunstancial de seus membros. Desta forma, procede a norma constitucional atualmente vigente, devendo, pois, ser mantida.

No sistema de controle difuso da constitucionalidade, adotado em nosso País, os juízes de primeira instância -ou juízes singulares- também podem declarar a inconstitucionalidade das leis e atos normativos, conforme a sua competência.

A este respeito nos doutrina Pontes de Miranda, afirmando que “o juiz não tem o arbítrio de deixar de lado a questão constitucional ou as questões constitucionais, que as partes ou os membros do Ministério Público levantarem.

É missão sua. É dever seu. Ele mesmo as pode suscitar e resolver. Rigorosamente, é obrigado a isso. A Constituição é lei e não lhe é dado desconhecer as leis”.

O projeto de Constituição de Antônio Carlos Andrada, em seu artigo 266, admitia implicitamente o controle da constitucionalidade das leis. No entanto, a Carta Imperial não abrigou tal controle, visto que a sanção imperial, por si só, daria à lei foros de constitucionalidade.

Rui Barbosa foi o responsável pela introdução de um restrito controle judicial de constitucionalidade na Constituição de 1891 (artigo 59, § 1º, b), pois as leis estaduais poderiam ser declaradas inconstitucionais se colidentes com a Lei Maior ou com lei federal. Logo depois, a Lei de nº 221, de 1894, em seu artigo 13, § 10, completou esta orientação, atribuindo aos tribunais o poder de não aplicar as leis inconstitucionais.

Com a Constituição de 1934 (artigo 169), temos a fixação constitucional de **quorum** especial para a declaração de inconstitucionalidade, norma repetida no atual artigo 97 da Carta de 1988.

O controle difuso da constitucionalidade das normas legais, ou controle por via de exceção, faz parte das nossa história jurídica, liga-se à tradição jurídica inaugurada por Rui Barbosa, de inspiração norte-americana, e está profundamente enraizado na nossa mentalidade. Ele tem sido aperfeiçoado nos últimos tempos com a introdução de certos tipos de controle por via de ação, ou controle concentrado, de inspiração austríaco-Kelseniana. A singular experiência jurídica pela qual o ordenamento brasileiro passa, com a mistura destas diversas formas de controle, não deve ser cerceada com a súbita revogação do sistema difuso.

Desta forma, opinamos no sentido de que seja mantido o texto original do artigo 97 da Constituição, pelo que rejeitamos as propostas apresentadas a este artigo, com a ressalva adiante exposta.

Entendemos necessária a **inclusão de um parágrafo no artigo 97**, de modo que a concessão de medidas cautelares ou provisórias contra lei ou ato do Poder Público seja regulada em lei de modo a evitar lesão grave ao interesse, à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicos.

Na verdade, o assunto já está parcialmente previsto na Lei 4.348/64, mas referindo-se apenas aos mandados de segurança.

Ocorre que nem o disposto na citada Lei tem sido adequadamente aplicado, como comprova o volume de liminares concedidas, por exemplo, na ocasião de mudança de regime dos servidores públicos - quando imensas somas foram retiradas do Erário como consequência de decisões judiciais que autorizavam o saque dos saldos das contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Esse tipo de problema tem acontecido principalmente quando a liminar tem caráter satisfativo, acarretando a plena prestação da atividade jurisdicional.

À vista disso, julgamos insatisfatória a nova previsão legal da matéria, pelo que sugerimos, na forma do Substitutivo, a sua inclusão no texto constitucional, como forma de atingir não apenas as liminares em mandato de segurança, mas todas as medidas cautelares ou provisórias.

Anote-se que a redação sugerida no Substitutivo condiciona o regramento da sobredita concessão à observância do disposto no inciso LV do artigo 5º.

Com isto evitamos que a lei que venha a regular a concessão das medidas contenha dispositivos tendentes a afastar ou prejudicar o contraditório e a ampla defesa, pressupostos essenciais da regularidade processual.

Anote-se, também, que o texto sugerido veda a utilização do instrumento previsto no inciso V do artigo 59, de modo que não será facultado ao Executivo lançar mão de medida provisória para editar normas reguladoras da concessão.

Se isto fosse possível, nos defrontaríamos com a inadequada e criticável situação de ver tal assunto normatizado de maneira emergencial, transitória e insegura, aspectos indesejáveis se considerarmos que o condicionamento da concessão de medidas contra o Poder Público é assunto sério e que merece ampla e consistente discussão.

II.6. Artigo 98 (Criação de juizados especiais e de juizados de paz)

Antes da Constituição de 1988 já tinha sido sancionada a Lei nº 7.244, de 7-11-1984, publicada no dia seguinte, chamada Lei do Juizado Especial de Pequenas Causas (JEPC), com 59 artigos. É o nome dado logo no artigo 1º da citada Lei, porém a tendência popular é para a simplificação do nome, usando-se a expressão “Juizado Especial”.

A idéia matriz na lei é a de facilitar o acesso à Justiça, porém determinados críticos alvitaram a proposta de aperfeiçoamento do procedimento sumaríssimo, sem observar que se trata de uma nova filosofia no tratamento de conflitos de interesse, juntamente com técnicas de abreviação e simplificação procedimental.

A idéia-chave do Juizado Especial de Pequenas Causas é a de facilitação no acesso à Justiça, possibilitado pela gratuidade e pelo ingresso direto. O litigante goza de gratuidade, por não precisar pagar custas na primeira instância, mas só na fase recursal, e não necessita de assistência de advogado, que é facultativa. A lei também prevê o funcionamento do Serviço de Assistência

Judiciária junto a tal Juizado.

O Juizado Especial de Pequenas Causas é completo, pois funciona em um sistema de duplo grau de jurisdição. A primeira instância funciona através do juizado togado ou de árbitro aceito pelas partes, e em grau de recurso quando a sentença é proferida por juiz togado. A decisão do árbitro, com laudo arbitral homologado por juiz togado, é irrecorrível, pois pode ser feita por equidade. Já o recurso é decidido e julgado por um colegiado constituído por três juízes em exercício, reunidos na sede do Juizado (Lei nº 7.244/85, art. 41). O Ministério Público tem legitimidade para recorrer.

Repetindo, a idéia-chave do Juizado Especial de Pequenas Causas é a de simplificar e acelerar a justiça.

Por isso deve ser mantido, conforme foi previsto pelo constituinte originário, por acreditarmos ser um eficaz mecanismo de democratização do Poder Judiciário.

No que diz respeito à Justiça de Paz, devemos lembrar que a instituição já existia na Constituição do Império (artigo 162) para fins de conciliação: “haverá juizes de paz, os quais serão eleitos pelo mesmo tempo e maneira por que se elegem os vereadores das Câmaras. Suas atribuições, e Distritos serão regulados por Lei”. A Lei de 1º de outubro de 1828 (criando em cada cidade e vila do Império Câmaras Municipais) preceituou também em um de seus artigos:

“Os Juizes de Paz são os privativos para julgarem as multas por contravenções, as Posturas das Câmaras e requerimento dos Procuradores delas, ou das Leis, que regularem suas atribuições, dando em todos os casos apelação na forma das mesmas Leis, se a parte requerer, logo o que se lhe intimar sentença.”

A Emenda Constitucional nº 1 de 19 de outubro de 1969, em seu artigo 144, § 1º, c, previu a “justiça de paz temporária, competente para habilitação e celebração de casamentos”. Permitia a Constituição Federal que a legislação estadual criasse uma justiça de paz, por proposta do Tribunal de Justiça, mas sem garantia de vitaliciedade, de natureza temporária.

A Constituição de 1988 determinou a criação da justiça de paz, pelos Estados e pela União, esta no Distrito Federal e nos Territórios, sendo este juizado remunerado e eletivo. Se comporia pelo voto secreto e universal, com mandato de quatro anos, sendo assim temporário. Sua competência também foi alargada.

Não vemos razão para modificar as atribuições do juizado de paz, opinando pela manutenção do texto do artigo como hoje se encontra, salvo por

uma alteração.

Entendemos adequado que à União caiba criar juizados especiais e de paz em âmbito nacional, e não apenas no Distrito Federal e nos Territórios, como se depreende da atual redação do *caput* do artigo 98.

Sugerimos, pois, a adição, ao *caput* do artigo 98, da expressão “inclusive” depois de “A União”, o que vai registrado no Substitutivo em anexo.

II.8. Atribuição de efeito vinculante às Súmulas emitidas pelos Tribunais Superiores

Impende, ainda, anotar que sugerimos a **inclusão de um novo artigo 98** no texto constitucional.

Nesse artigo reside, em nosso ver, aquela que é a mais profunda mudança sugerida quanto ao Poder Judiciário - a atribuição de caráter vinculante às súmulas editadas pelos Tribunais Superiores.

As súmulas -que são o registro das mais reiteradas decisões dos tribunais- nasceram da necessidade de se unificar a jurisprudência, agilizando o julgamento dos feitos e tornando mais acessível a administração da justiça.

O sistema atualmente em vigor tem suas origens mais recentes no trabalho do Ministro Victor Nunes Leal e seus companheiros da Comissão de Jurisprudência no Supremo Tribunal Federal.

O sistema por eles criado dá aos julgados um enunciado que servirá de fundamentação para posteriores decisões acerca daquele determinado assunto, sem, contudo, vincular obrigatoriamente a manifestação dos demais órgãos do Judiciário.

Faz-se necessário darmos um passo avante na obra do citado Ministro, conferindo às súmulas dos Tribunais Superiores caráter de obrigatoriedade, de modo a buscar verdadeira uniformização dos julgados, e também o condicionamento das ações administrativas do Poder Público.

As súmulas dos Tribunais Superiores, portanto, teriam força de lei.

Observe-se que, embora soe como novidade a atribuição de efeito vinculante às súmulas desses tribunais, não se trata de preceito original.

De fato, isso guarda, em sua estrutura, grande semelhança com os “assentos da Casa de Suplicação” do antigo direito reinícola, posteriormente incorporados ao Direito Imperial.

Como bem observa Álvaro Villaça Azevedo (Enciclopédia Saraiva, In verbete Assentos e Uniformização da Jurisprudência, vol. 8, p. 203), “os

assentos têm sua origem no direito português, sendo certo que eram tomados em instância superior com o objetivo de unificação da jurisprudência, para que não fosse esta um amontoado de julgados contraditórios a solapar o prestígio dessa importante fonte de direito”.

Mais adiante, o mesmo autor indica uma das fontes primárias dos assentos, onde se evidencia a *ratio* de sua edição e de seu efeito vinculante:

“No Liv. I, Tit. V, § 5º, das Ordenações Filipinas, sentimos desde logo, a presença dos assentos, merecendo esse texto transcrição: “E havemos por bem, que quando os desembargadores, que forem no despacho de algum feito, todos ou algum deles tiverem alguma dúvida em alguma nossa ordenação do entendimento dela, vão com a dúvida ao regedor, o qual na Mesa grande com os desembargadores, que lhe bem parecer, a determinará, e segundo o que aí for determinado, se porá a sentença. E a determinação, que sobre o entendimento da dita ordenação se tomar, mandará o regedor escrever no Livro da Relação, para depois não vir dúvida. E os que em outra maneira interpretarem nossas Ordenações, ou derem sentenças em algum feito, tendo, algum deles, dúvida no entendimento da Ordenação, sem ir ao regedor, será suspenso até nossa mercê” (op. cit., p. 204).

Para Mendes de Almeida, tal parágrafo adveio do Livro 5º, Título 58, § 1º, das Ordenações Manuelinas, “retratando a origem dos arestos ou acórdãos interpretativos da Casa da Suplicação”, e mais, que “Pela Lei de 18-8-1769 (Lei da Boa Razão) ficou decidido, ainda, que a interpretação proveniente dos estilos da Casa da Suplicação, quando tomada por assento, tinha força de lei”, citando Cândido Mendes de Almeida, Ribas e Coelho da Rocha (Fernando H. Mendes de Almeida, *Ordenações Filipinas*, São Paulo, Saraiva, 1957, vol. 1º, pág. 69, primeira nota, apud Álvaro Villaça Azevedo, op. cit., pag. 205).

Com a independência, os Assentos da Casa da Suplicação continuaram a integrar nosso ordenamento jurídico, tanto que em 1875 foi publicado o Decreto nº 2.684, reafirmando a sua força de lei.

Esse decreto, além de conferir força de lei aos assentos da Casa da Suplicação de Lisboa, reconheceu competência ao Supremo Tribunal de Justiça para tomar novos assentos.

Álvaro Villaça Azevedo, no referido trabalho, diz que o Decreto nº 2.684 veio como uma “medida imediata de saneamento da desordem processual que crescia ao ver de nossa sociedade daquele tempo, tanto que, tendo dado essa

competência ao Supremo Tribunal, procurou libertá-lo ao rígido acolhimento dos assentos portugueses, que, por seus ensinamentos, trouxeram subsídios notáveis ao afeiçoamento dos mesmos ao modo de vida brasileiro” (op. cit. p. 208).

O artigo 2º desse Decreto, com seus três parágrafos, dispunha o seguinte:

“Art. 2º Ao Supremo Tribunal de Justiça compete tomar assentos para a inteligência das leis civis, comerciais e criminaes, quando na execução delas ocorrem dúvidas manifestadas por julgamentos divergentes havidos no mesmo Tribunal, Relações e juízos de primeira instância nas causas que cabem na sua alçada.

§ 1º Estes assentos serão tomados, sendo consultadas previamente as Relações.

§ 2º Os assentos serão registrados em livro próprio, remetidos ao Governo Imperial e a cada uma das Câmaras Legislativas, numerados e incorporados à coleção das leis de cada ano; e serão obrigatórios provisoriamente até que sejam derogados pelo Poder Legislativo.

§ 3º Os assentos serão tomados por dois terços do número total dos Ministros do Supremo Tribunal de Justiça e não poderão mais ser revogados por esse Tribunal”

Todavia, inobstante a formal sistemática dos assentos, expressamente referida no citado Decreto nº 2.684 como de emprego obrigatório (art. 2º, § 2º), pode-se afirmar que a jurisprudência brasileira, no Império, não era uniformizada.

É o abalizado magistério de Lafayette Rodrigues Pereira que afirma sequer haver então uma jurisprudência propriamente dita, como se lê:

“Jurisprudência brasileira, pode-se dizer sem temeridade, ainda não a temos. A coleção dos julgados de nossos Tribunaes não offerece consistencia para formação de uma jurisprudência. Caracteriza-os a mais assombrosa variedade na intelligencia e na applicação do Direito. Não exprimem tendencia alguma, nem o predomínio do rigor scientifico, nem o afrouxamento da equidade pratica” (Direito das Cousas, B.L. Garnier, Livreiro

Após a República, derogada a sistemática dos assentos, merece ser citada, como referência histórica, a Lei nº 17, de 20 de novembro de 1891, do Estado de Minas Gerais, que foi a primeira norma legal a admitir o prejulgado.

A valoração de determinados julgados, tidos como meros indicativos do entendimento dominante dos tribunais sobre algumas questões jurídicas, prosseguiu constante no direito brasileiro; antes e depois da unidade processual, de que são exemplos, respectivamente, o artigo 165, § 2º, do Decreto nº 16.273, de 1923, do Distrito Federal e o artigo 853 do Código de Processo Civil de 1939.

Em 1963, por inspiração do Ministro Victor Nunes Leal, a Excel-sa Corte criou a Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal, aprovada na sessão plenária de 13 de setembro daquele ano, para vigorar a partir de março de 1964.

Na Explicação Preliminar, publicada em janeiro de 1964, pela Comissão de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, composta, além do Ministro Victor Nunes Leal (Relator), dos Ministros Gonçalves de Oliveira e Pedro Chaves, está apontada a real natureza da Súmula e sua finalidade:

“O Supremo Tribunal Federal, tem por predominante e firme a jurisprudência aqui resu-mida, embora nem sempre unânime a decisão, nos precedentes relacionados na Súmula. (...) A finali-dade da Súmula não é somente proporcionar maior estabilidade à jurisprudência, mas também facili-tar o trabalho dos advogados e do Tribunal, simpli-ficando o julgamento das questões mais freqüen-tes. Por isso, a emenda ao Regimento, inicialmente referida, atribui à Súmula outros relevantes efeitos processuais.”

A Súmula, no dizer de seu próprio inspirador, o Ministro Victor Nunes Leal, não representa uma jurisprudência impositiva, mas, sim, um ins-trumento para que o Supremo Tribunal Federal

“(...) possa cumprir o seu mister de definir o direito federal, eliminando ou diminuindo os dissídios de jurisprudência” (conferência profe-rida em Belo Horizonte, em 12 de agosto de 1964, mencionada pelo Ministro Prado Kelly no verbete Súmula - I, publicado na Enciclopédia Saraiva de Direito, 71/318).

Efetivamente, não tem a Súmula caráter obrigatório, face à ausência de disposição constitucional expressa a respeito.

Por outro lado, alguns autores negam que a Súmula tenha o caráter singelo de jurisprudência predominante, sob um aspecto meramente formal, mas, sim, que seja possuidora de um sentido dogmático, referido como de “quase-normatividade”.

Nesse sentido, é de se mencionar o Professor José de Moura Rocha, que observa a respeito:

“Nem podemos deixar de recordar que a súmula não é uma jurisprudência predominante sob o aspecto meramente formal; vemos nela sentido dogmático (quase normativo). A súmula não é, simplesmente, a jurisprudência dominante ou predominante. É a jurisprudência possuidora de caráter, repetindo, “quase-normativo” (in verbete Súmula - II, Enciclopédia Saraiva, 71/324).

De qualquer forma, ainda que de natureza “quase-normativa”, está a Súmula desprovida de caráter vinculante, não obrigando os órgãos do Poder Judiciário, que, não raras vezes, resistem à sua aplicação, especialmente nos juízos monocráticos.

A Súmula não possui como parâmetro outros institutos uniformizadores de jurisprudência existentes no direito comparado, tendo, ao contrário, consoante a opinião do Professor JOSÉ PEREIRA LIRA, “nítidas raízes brasileiras”, como se lê:

“Em 1963, o Ministro Victor Nunes Leal, com seus companheiros da Comissão de Jurisprudência, no Supremo Tribunal, versou, com autoridade para isso, dentro dos cancelos, e fora deles, no Pretório Excelso, um corajoso passo à frente, promovendo a “criação” da “Súmula”, de nítidas raízes brasileiras, sem cópia do stare decisis nem filiação a the restatement of the law “(in prefácio ao Direito Sumular, Roberto Rosas, Ed. Revista dos Tribunais, 5.ª edição, p.9).

Duas proposições visando dar caráter vinculante às formulações de jurisprudência uniforme são sempre mencionadas quando se estuda o tema.

A primeira é o Anteprojeto do Código de Processo Civil, do Professor Alfredo Buzaid, apresentado ao Governo em 8 de janeiro de 1964, que, revivendo o antigo assento reinícola, assim dispunha em seus artigos 518 e 519, pertinentes à uniformização de jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal:

“Art. 518 A decisão, tomada pelo voto da maioria absoluta dos membros efetivos que integram o Tribunal, será obrigatória, enquanto não modificada por outro acórdão proferido nos termos do artigo antecedente.”

“Art. 519 O Presidente do Tribunal, em obediência ao que ficou decidido, baixará um assento. Quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicado, o assento terá força de lei em todo o território nacional.”

O Professor Buzaid, em sua Exposição de Motivos, justifica a essência de sua proposição, retro-referida:

“Como o dissídio jurisprudencial não pode constituir fundamento autônomo de recurso, porque “a decisão errônea e não a decisão divergente é que se deve fulminar “ (59); como a uniformização da jurisprudência não é tanto um direito da parte quanto um dever do tribunal, a quem toca a interpretação lógica, ordenada e coerente dos preceitos legais; e, finalmente, como a revista e o prejudgado não asseguram a unidade do direito de modo pleno, - o Anteprojeto restabelece a antiga figura do assento, consagrada no antigo direito português (60). Na verdade, a revista tem alcance relativo, vinculando unicamente as partes no processo em que a sentença é dada; carece, pois, de efeito geral; o prejudgado, por seu turno, é desprovido de força obrigatória: vale como um excelente roteiro de jurisprudência, mas a sua eficácia é antes teórica que prática, antes potencial que real. É que os juízes estão submetido só ao império do direito e por isso decidem non exempliis, sed legibus (61). O Anteprojeto assegura, porém, a uniformidade da jurisprudência mediante assentos com força obrigatória, isto é, com o valor da lei.”

Tal proposição não prosperou, como se vê da atual redação do artigo 479 do Código de Processo Civil, considerando-se que baixar assentos “com força de lei” violaria o princípio constitucional da separação dos Poderes e da própria legalidade.

Faltava, pois, norma constitucinal expressa que autorizasse a edição de assentos vinculantes.

Melhor fez, elidindo tal óbice constitucional, Mestre HAROLDO VALLADÃO, que, no Projeto apresentado pelo centenário Instituto dos Advogados Brasileiros, quando dos Trabalhos da Constituinte de 1946, alvitrou a seguinte redação para a alínea “d” do recurso extraordinário (art. 96, III, “d”, al. 2):

“quando ocorrer diversidade de interpretação definitiva da lei federal entre dois Tribunais, um entre um deles e o STF. Neste caso o recurso poderá ser interposto pelo Ministério Público e, uma vez fixada pelo STF a interpretação da lei, pela forma e nos termos determinados no Regimento, dela será tomado assento que os Tribunais e juizes deverão observar” (in Boletim do Instituto dos Advogados Brasileiros, ago 1945/abril 1946, p. 190).

Mais tarde, idêntica norma, em linhas gerais, foi reproduzida no artigo 7º do seu Anteprojeto da Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas, dada à luz em 1964, que assim dispõe.

“Art. 7º O Supremo Tribunal Federal, no exercício das atribuições que lhe confere o art. 101, III, d, da Constituição Federal, uma vez fixada a interpretação da lei federal pelo Tribunal Pleno, em três acórdãos, por maioria absoluta (Constituição Federal, art. 200), torna-la-á pública, na forma e nos termos determinados no Regimento, em resolução que os Tribunais e os juizes deverão observar enquanto não modificada segundo o mesmo processo, ou por disposição constitucional ou legal superveniente.

Parágrafo único. A modificação pelo Supremo Tribunal Federal se fará, havendo razões substanciais, mediante proposta de qualquer Ministro, por iniciativa própria ou sugestão constante dos autos.” (Direito Internacional Privado, Manual de Classe, Cátedra do Prof. HAROLDO VALLADÃO, 3º edição, Freitas Bastos, p. 47).

A tal regra, todavia, por estar situada no plano infraconstitucional, se aplicariam os mesmos óbices que impediram prosperasse a referida proposta do Professor Buzaid.

A norma que ora se propõe pacifica, pois, em sede constitucional, tal *casus belli*, estabelecendo que os Tribunais Superiores poderão, mediante decisão da maioria absoluta de seus membros, e por reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais ór-

gãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição e à administração pública direta e indireta; nas esferas federal, estadual e municipal. Dispõe, ademais, que a revisão ou cancelamento da súmula será feito de ofício ou mediante provocação dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Tribunais de Justiça, do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, do Procurador-Geral da Justiça, do Procurador-Geral do Estado e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Sugerimos, também, que se promova alteração no artigo 102, I, "a", adiante exposta.

O Substitutivo confere nova redação ao art. 102, I, "a", explicitando que poderá ser proposta ação direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade em relação a lei ou ato normativo federal ou estadual. Trata-se apenas de destacar que, tal como desenvolvido entre nós, o processo de controle abstrato de normas tem natureza *dúplice* ou *ambivalente*, comportando que se busque tanto a declaração de constitucionalidade quanto a declaração de inconstitucionalidade.

A Emenda nº 16, de 26 de novembro de 1965, instituiu, ao lado da representação interventiva, e nos mesmos moldes, o controle abstrato de normas estaduais e federais. A reforma realizada, fruto dos estudos desenvolvidos na Comissão composta por Orozimbo Nonato, Prado Kelly (Relator), Dario de Almeida Magalhães, Frederico Marques e Colombo de Souza, visava a imprimir novos rumos à estrutura do Poder Judiciário. Parte das mudanças recomendadas já havia sido introduzida pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. A Exposição de Motivos encaminhada pelo Ministro da Justiça, Dr. Juracy Magalhães, ao Presidente da República, ressalta que "*a atenção dos reformadores tem-se detido enfaticamente na sobrecarga imposta ao Supremo Tribunal e ao Tribunal de Recursos*". Não obstante, o próprio Supremo Tribunal Federal houve por bem sugerir a adoção de dois novos institutos de legitimidade constitucional, tal como descrito na referida Exposição de Motivos:

"a) uma representação de inconstitucionalidade de lei federal, em tese, de exclusiva iniciativa do Procurador-Geral da República, à semelhança do que existe para o direito estadual (art. 8º, parágrafo único, da Constituição Federal);

b) uma prejudicial de inconstitucionalidade, a ser suscitada, exclusivamente, pelo próprio Supremo Tribunal Federal ou pelo Procurador-Geral da República, em qualquer processo em curso perante outro juízo".

"A representação, limitada em sua ini-

ciativa, tem o mérito de facultar desde logo a definição da 'controvérsia constitucional sobre leis novas, com economia para as partes, formando precedente que orientará o julgamento dos processos congêneres'. Afeiçoa-se, no rito, às representações de que cuida o citado preceito constitucional para forçar o cumprimento, pelos Estados, dos princípios que integram a lista do inciso VII do art. 7º. De algum modo, a inovação, estendendo a vigilância às 'leis federais em tese', completa o sistema de pronto resguardo da lei básica, se ameaçada em seus mandamentos (Emendas à Constituição de 1946, n. 16: reforma do Poder Judiciário, Brasília, Câmara dos Deputados, 1968, p. 24).

Nos termos do Projeto de Emenda à Constituição, o art. 101, I, "k", passava a ter a seguinte redação:

"k) a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República".

O parecer aprovado pela Comissão Mista, da lavra do Deputado Tarso Dutra, referiu-se, especificamente, ao novo instituto de controle de constitucionalidade:

"A letra 'k', propondo a representação a cargo da Procuradoria-Geral da República, contra a inconstitucionalidade em tese da lei, constitui uma ampliação da faculdade consignada no parágrafo único do art. 8º, para tornar igualmente vulneráveis as leis federais por essa medida. Ao anotar-se a conveniência da modificação alvitrada na espécie, que assegurará, com a rapidez dos julgamentos sumários, uma maior inspeção jurisdicional da constitucionalidade das leis, não será inútil configurar o impróprio de uma redação, que devia conferir à representação a idéia nítida de oposição à inconstitucionalidade e o impreciso de uma referência a atos de natureza normativa de que o nosso sistema de poderes indelegáveis (art. 36, §§ 1º e 2º) conhece apenas uma exceção no § 2º do art. 123 da Constituição (Constituição (1946), cit., p. 67).

A imprecisão da fórmula adotada na Emenda nº 16 -representação

contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral - não consegue esconder o propósito inequívoco do legislador constituinte, que era o de permitir "desde logo, a definição da controvérsia constitucional sobre leis novas".

Não se pretendia, pois, que o Procurador-Geral instaurasse o processo de controle abstrato com o propósito exclusivo de ver declarada a inconstitucionalidade da lei, até porque ele poderia não tomar parte na controvérsia constitucional ou, se dela participasse, estar entre aqueles que consideravam válida a lei.

Não se fazia mister, portanto, que o Procurador-Geral estivesse convencido da inconstitucionalidade da norma. Era suficiente o requisito objetivo relativo à existência de "controvérsia constitucional". Daí ter o constituinte utilizado a fórmula equívoca -representação contra a inconstitucionalidade da lei, encaminhada pelo Procurador-Geral da República- que explicitava, pelo menos, que a dúvida ou a eventual convicção sobre a inconstitucionalidade não precisava ser por ele perfilhada.

Se correta essa orientação, parece legítimo admitir que o Procurador-Geral da República tanto poderia instaurar o controle abstrato de normas, com o objetivo precípuo de ver declarada a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo (ação declaratória de inconstitucionalidade ou representação de inconstitucionalidade), como poderia postular, expressa ou tacitamente, a declaração de constitucionalidade da norma questionada (ação declaratória de constitucionalidade).

A cláusula sofreu pequena alteração na Constituição de 1967 e de 1967/69 (representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual -CF 1967, art. 115, I, "I"; CF 1967/69, art. 119, I, "I").

O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, na versão de 1970, consagrou expressamente essa idéia:

"Art. 174.

§ 1º. Provocado por autoridade ou por terceiro para exercitar a iniciativa prevista neste artigo, o Procurador-Geral, entendendo improcedente a fundamentação da súplica, poderá encaminhá-la com parecer contrário".

Essa disposição, que, como visto, consolidava tradição já velha no Tribunal, permitia ao titular da ação encaminhar a postulação que lhe fora dirigida por terceiros, manifestando-se, porém, em sentido contrário.

Não é preciso maior esforço de argumentação para demonstrar que, do ponto de vista dogmático, nada mais fez o Regimento Interno do que

positivar, no plano processual, a orientação que balizara a instituição da representação de inconstitucionalidade (controle abstrato) entre nós.

Ela destinava-se não apenas a eliminar a lei declarada inconstitucional da ordem jurídica (pedido de declaração de inconstitucionalidade), mas também a elidir controvérsias que se instaurassem sobre a legitimidade de determinada norma (pedido de declaração de constitucionalidade).

Assim, se o Procurador-Geral encaminhava súplica ou representação de autoridade ou de terceiro, com parecer contrário, estava simplesmente a postular uma declaração (positiva) de constitucionalidade. O pedido de representação, formulado por terceiro e encaminhado ao Supremo, materializava, apenas, a existência da “controvérsia constitucional” apta a fundamentar uma “necessidade pública de controle”.

Essa cláusula foi alterada, passando o Regimento Interno a conter as seguintes disposições:

“Art. 169. O Procurador-Geral da República poderá submeter ao Tribunal, mediante representação o exame de lei ou ato normativo federal ou estadual, para que seja declarada a sua inconstitucionalidade.

§ 1º. Proposta a representação, não se admitirá desistência, ainda que afinal o Procurador-Geral se manifeste pela sua improcedência”.

Parece legítimo supor que essa modificação não alterou, substancialmente, a idéia básica que norteava a aplicação desse instituto. Se o titular da iniciativa manifestava-se, afinal, pela constitucionalidade da norma impugnada, é porque estava a defender a declaração de constitucionalidade.

Na prática, continuou o Procurador-Geral a oferecer representações de inconstitucionalidade, ressaltando a relevância da questão e manifestando-se afinal, muitas vezes, em favor da constitucionalidade da norma.

Ser-lhe-ia legítimo, pois, tanto pedir a declaração de inconstitucionalidade, como advogar a pronúncia de uma declaração de constitucionalidade. A “controvérsia constitucional” ou a dúvida fundada sobre a constitucionalidade da norma representava, assim, um pressuposto processual implícito do controle abstrato de normas -objetivo, porém-, que legitimava a instauração do controle abstrato de normas, seja com o escopo de ver declarada a inconstitucionalidade da norma, seja com o propósito de ver afirmada a sua constitucionalidade.

Dai ter o saudoso Victor Nunes Leal observado em palestra proferida na Conferência Nacional da OAB de 1978 (Curitiba) que, “em caso de representação com parecer contrário, o que se tem, na realidade, sendo privati-

va a iniciativa do Procurador-Geral, é uma representação de constitucionalidade" (Victor Nunes Leal, Representação de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal: um aspecto inexplorado, in: RDP 53-54, p. 25 (33)).

A propósito, acrescentou, ainda, o notável jurisconsulto:

"Relembro, aliás, que o ilustre Professor Haroldo Valladão, quando Procurador-Geral da República, sugeriu ao signatário (não sei se chegou a registrá-lo por escrito) a conveniência de deixar expressa no Regimento a representação destinada a afirmar a constitucionalidade, para solver dúvidas, ainda que não houvesse pedido formal de terceiros no sentido da inconstitucionalidade" (in: RDP 53-54, p. 25 (33)).

Sem dúvida, a disciplina específica do tema no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal serviria à segurança jurídica, na medida em que afastaria, de uma vez por todas, as controvérsias que marcaram o tema no direito constitucional brasileiro.

Entendida a representação de inconstitucionalidade como instituto de conteúdo dúplice ou de caráter ambivalente, mediante o qual o Procurador-Geral da República tanto poderia postular a declaração de inconstitucionalidade da norma, como defender a declaração de sua constitucionalidade, afigurar-se-ia legítimo sustentar, com maior ênfase e razoabilidade, a tese relativa à obrigatoriedade de o Procurador-Geral submeter a questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, quando isto lhe fosse solicitado.

Em substância, era indiferente, tal como percebido por Victor Nunes, que o Procurador-Geral sustentasse, desde logo, a constitucionalidade da norma, ou que encaminhasse o pedido, para, posteriormente, manifestar-se pela sua improcedência.

Essa análise demonstra claramente que, a despeito da utilização do termo representação de inconstitucionalidade, o controle abstrato de normas foi concebido e desenvolvido como processo de natureza dúplice ou ambivalente.

Se o Procurador-Geral estivesse convencido da inconstitucionalidade, poderia provocar o Supremo Tribunal Federal para a declaração de inconstitucionalidade. Se, ao revés, estivesse convicto da legitimidade da norma, então poderia instaurar o controle abstrato com finalidade de ver confirmada a orientação questionada.

Inspirada por essas considerações e estimulada pela necessidade de que alguns dos entes ou órgãos legitimados pudessem formular não um pedido de declaração de inconstitucionalidade, mas sim um pedido de declaração de constitucionalidade, a Emenda Constitucional nº 3, de 1992, adotou a chamada

ação declaratória de constitucionalidade, que tem por objeto apenas a lei ou ato normativo federal.

A fórmula ora proposta, atenta à natureza dúplice ou ambivalente do processo de controle abstrato normas entre nós, recomenda que se estenda ação declaratória de constitucionalidade -agora rebatizada de ação direta de constitucionalidade- também ao direito estadual, tal como já se verifica com a ação direta de inconstitucionalidade.

Tendo sido adotada proposta no sentido de se atribuir efeito vinculante a súmulas dos Tribunais Superiores, faz-se mister que se reconheça de plano a natureza normativa desses atos, que, por isso, passarão a ser objeto de controle abstrato de normas previsto no art. 102, I "a".

Referida providência permitirá um controle imediato e direto da constitucionalidade da súmula.

É o parecer.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Relatoria acolhe, na forma do Substitutivo constante do Anexo I, as propostas revisionais e emendas que propõem:

a) acréscimo de exigência, para ingresso na magistratura, dos requisitos de idade máxima de sessenta anos e três anos de diplomação como bacharel em Direito ou aprovação em curso de preparação;

b) menção, no inciso II, b, do artigo 93, à primeira metade da lista de antiguidade;

c) menção, no inciso II, c, do artigo 93, à observância de prazos processuais;

d) ampliação, para dez anos, do período mínimo de exercício da magistratura para aposentação;

e) alteração, no inciso VIII do artigo 93, do **quorum** para três quintos;

f) no inciso XI do artigo 93, ressaltar da competência do órgão especial a eleição dos órgãos diretivos do tribunal e dispor que o número de membros imediatamente superior à metade seja eleito pelo pleno, cabendo as vagas restantes aos membros mais antigos do tribunal;

g) inclusão de inciso no artigo 93 prevendo a fixação de critérios para a criação de até dois Tribunais de Justiça com sede fora da capital, quando houver necessidade face ao volume de serviço não poder ser atendido pela ampliação do número de membros;

h) inclusão de parágrafo no artigo 125 dispondo sobre a possibili-

dade de lei complementar estadual criar até dois Tribunais de Justiça, nos moldes da alteração anterior;

i) supressão, no inciso III do artigo 93, da expressão final que remete ao artigo 94, § 2º, e inclusão de parágrafo no artigo 94 tratando da alternância entre nomeação e promoção para o preenchimento de vagas nos Tribunais de Justiça nos Estados onde houver Tribunal de Alçada;

j) acréscimo, no *caput* do artigo 95, de expressão cujo teor submeta os juízes à observância da lei e os declare responsáveis por seus atos;

l) inclusão de inciso no artigo 96 atribuindo ao STF e aos Tribunais Superiores competência para processar e julgar reclamações para a preservação de suas competências e garantia da autoridade de suas decisões;

m) atribuição, aos Tribunais de Justiça, de competência para julgar os Prefeitos Municipais nos crimes comuns;

n) inclusão, no artigo 96, de parágrafos vedando a destinação das custas e emolumentos a outras finalidades que não o custeio dos serviços estatais, vedando a nomeação de parentes de magistrados para cargos comissionados ou de confiança na estrutura do Judiciário, facultando a criação, em leis de iniciativa do STF e dos Tribunais Superiores, de outros requisitos de admissibilidade dos recursos e de disposições sobre processo e julgamento dos feitos de competência originária e recursal desses tribunais, e, por último, determinando a instituição, por lei, de órgãos de corregedoria e órgãos de supervisão administrativa e orçamentária junto a cada um dos Tribunais Superiores, atribuindo efeito vinculante às decisões desses últimos;

o) inclusão de novo artigo facultando aos Tribunais Superiores a emissão de súmulas e a elas atribuindo efeito vinculante para os órgãos do Judiciário a eles submetidos e para a administração direta e indireta de todas as esferas do Poder Público;

p) inclusão, no artigo 102, I, a, de expressão fazendo referência às súmulas previstas no novo artigo 98;

q) inclusão, no *caput* do artigo 98, da expressão “inclusive” após “A União,”.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 27 (101 A 103)
(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 16.03.94

O Parecer não foi apreciado

Mantido o texto da Constituição Federal

Substitutivo do Relator

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº
(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL)

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentada à letra “b” do inciso I do art. 102 da Constituição Federal, em sua parte final, a expressão “Advogado-Geral da União”; é suprimida a expressão “o habeas-corpos, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores” constante da alínea “d” do mesmo inciso e artigo; é acrescentada à alínea “i” do mesmo inciso e artigo, a expressão “quando o coator originário for Tribunal Superior”, após a expressão “habeas-corpus”, passando as alíneas a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102.

I -

.....

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União;

.....

i) o “habeas corpus”, quando o coator originário for Tribunal Superior, quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se tratar de crime sujeito à jurisdição do Supremo Tribunal Federal em uma única instância;

.....”

Art. 2º São acrescentadas, à alínea “d” do inciso I do art. 102, da Constituição Federal, as expressões “e a ação popular” e “dos membros do Congresso Nacional”, após as expressões “habeas data” e Senado Federal”, respectivamente, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 102.

I -

d) o mandado de segurança, o “habe-

as data” e a ação popular contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dos membros do Congresso Nacional, ...

.....”

Art. 3º É acrescentada ao inciso I do art. 102, da Constituição Federal, a alínea “r”, com a seguinte redação:

“Art. 102.....

I-

.....

r) a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Supremo Tribunal Federal;

.....”

Art. 4º É dada nova redação à alínea “o” do inciso I do art. 102 da Constituição Federal:

“Art. 102.....

I-

.....

o) os conflitos de competência entre Tribunais Superiores, ou entre Tribunal Superior e qualquer outro tribunal à este mão vinculado;

.....”

Art. 5º É acrescentada a expressão “de constitucionalidade e” antes da expressão “de inconstitucionalidade” constante da alínea “p” do inciso I do art. 102 da Constituição, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 102.....

I -

.....

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade;

.....”

Art. 6º É substituída pela expressão “da” a expressão “desta” constante da alínea “a” e “c” do inciso III do art. 102 da Constituição Federal; é acrescentada nova alínea ao referido inciso; é dada nova redação ao § 2º, são acrescentados dos parágrafos ao art. 102; é suprimida a expressão “lei ou” da alínea “b” do inciso III do art. 105, que passam a ter a seguinte redação:

“Art. 102.....

.....

III-

a) contrariar dispositivo da Constituição

.....

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição;

d) julgar válida lei ou ato normativo local contestado em face de lei federal.

§1º.....

§ 2º As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações referidas na alínea “a” do inciso I deste artigo, serão publicadas no Diário Oficial, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 3º Nas hipóteses previstas no inciso III, caberá recurso extraordinário quando a decisão recorrida assentar, sobre a mesma questão, em dois fundamentos suficientes de per si, um legal e outro constitucional.

§ 4º Salvo no período de recesso, o pedido de medida cautelar nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade somente será deferido pela maioria absoluta dos membros do Tribunal, não podendo, em qualquer hipótese, ter eficácia superior a cento e oitenta dias.

.....

Art. 105.

III-

b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal;

Art. 7º São acrescentados aos incisos IV e V do art. 103 as expressões “ou da Câmara Distrital” e “ou do Distrito Federal”; ao § 4º a expressão “por Governador de Estado ou do Distrito Federal”; é dada nova redação ao inciso VIII e aos §§ 1º, 2º e 3º, incluindo-se o parágrafo 5º:

“Art.103.

IV-a Mesa da Assembléia Legislativa ou da Câmara Distrital;

V-o Governador do Estado ou do Distrito Federal;

VIII-partido político com representação não inferior a cinco por cento em uma das Casas do Congresso Nacional;

§ 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será determinado ao poder competente que adote as medidas reclamadas dentro do prazo fixado na decisão, que poderá ser de até um ano, suscetível de prorrogação por igual período, a requerimento do órgão responsável pela edição do ato ou pela expedição da providência requerida, desde que demonstrada que a imediata execução poderá ter grave repercussão orçamentária ou financeira ou ensejar séria desorganização administrativa. Quando se

tratar de ato legislativo, o Chefe do Poder Executivo e as Mesas das Casas Legislativas tomarão a iniciativa dentro do prazo fixado na decisão, devendo o projeto ser apreciado em regime de urgência.

§ 3º Lei, cuja iniciativa é facultada ao Supremo Tribunal Federal, poderá outorgar a outras decisões de mérito do próprio Tribunal eficácia contra todos, bem como dispor sobre o efeito vinculante dessas decisões para os órgãos e agentes públicos.

§ 4º A ação declaratória de constitucionalidade poderá ser proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados, por Governador de Estado ou do Distrito Federal ou pelo Procurador-Geral da República.

§ 5º Quando o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, poderá determinar, por maioria de dois terços de seus membros, a perda de sua eficácia a partir do trânsito em julgado da decisão.”

Art. 8º É acrescentado à Constituição Federal, após o art. 103, renumerando-se os demais, o seguinte artigo:

“Art. 104. O Supremo Tribunal Federal, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral de Justiça ou de Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, nestes incluídos os atos anteriores à Constituição, e houver perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas, poderá, acolhendo incidente de inconstitucionalidade, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada.

Parágrafo único. À decisão previs-

ta no *caput* deste artigo aplica-se o disposto no § 2º do art. 102 e no § 1º do art. 103, da Constituição Federal.”

Art. 9º É acrescentado o § 3º ao art. 125 da Constituição Federal, renumerando-se os demais:

“Art. 125.....

.....”

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal poderão instituir o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face da Constituição estadual, ante a Lei Orgânica do Distrito Federal.

.....”

Art. 10. É suprimido o inciso IV do art. 36 da Constituição Federal, conferindo-se nova redação ao inciso III do mesmo artigo:

“Art. 36.....

.....

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII e no caso de recusa à execução de lei federal;

.....”

Art. 11. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER DO RELATOR-GERAL SOBRE OS ARTS. 101 A 103 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE DISPÕEM SOBRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Seção referente ao Supremo Tribunal Federal mereceu especial atenção dos ilustres Congressistas. Essa atenção se reflete no grande número e na complexidade das propostas revisionais apresentadas. Esta Relatoria analisou-as detidamente, uma a uma, visando a sistematizá-las por assunto.

Com o objetivo de facilitar a compreensão de todas as proposições afetas ao Supremo Tribunal Federal, organizamos o presente parecer em três tópicos distintos. No primeiro segmento, descrevemos, concisamente, todas as propostas apresentadas, agrupando-as pelos temas que visam a disciplinar. No segundo tópico - o mais longo deste parecer - analisamos as proposições e as inovações sugeridas ao texto constitucional vigente. Nesse trabalho, utilizamos dos valiosos subsídios fornecidos pelo Direito Comparado e pela experiência constitucional brasileira anterior. Por derradeiro, resumimos, conclusivamente, as alterações incorporadas ao Substitutivo.

I - RELATÓRIO

No que se refere à composição do Supremo Tribunal Federal, foram oferecidas propostas visando à ampliação do número de seus membros. Há, por exemplo, proposta aumentando para doze este número. A décima segunda vaga seria ocupada pelo que denomina "Corregedor Nacional de Justiça", que não atuaria no Tribunal Pleno.

Quanto à faixa etária de seus membros, foram apresentadas várias propostas, que ora ampliam, ora restringem o limite de idade para ingresso no Excelso Pretório. Entre essas, avultam as proposições que estabelecem em sessenta anos o teto para o ingresso dos Ministros no Tribunal.

Relativamente à composição, várias propostas visam a assegurar, na Corte Suprema, um número mínimo de seis vagas para os magistrados de carreira. Por outro lado, algumas propostas defendem a livre escolha da maioria absoluta da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional, com mandatos de oito, nove e doze anos. Entre estas, apenas uma admite a recondução, desde que respeitado o interstício de quatro anos.

Sobre o tema, foram apresentadas, ainda, propostas que objetivam diversificar a composição do Supremo para admitir o ingresso de representantes do Ministério Público Estadual, do Senado Federal, de juizes dos Tribunais Regionais Federal, de desembargadores e de advogados.

Quanto à competência do Supremo Tribunal Federal, foram apresentadas diversas propostas, que, genericamente, poderíamos agrupar em três grandes temas.

O primeiro deles refere-se às ações diretas de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade. Algumas propostas pretendem abolir a ação declaratória de constitucionalidade, instituída pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, enquanto outras, em maior número, não apenas vivificam sua existência, admitindo o cabimento de medida cautelar, como pretendem estender às ações diretas de inconstitucionalidade efeito *erga omnes* e força vinculante. Destaque-se a apresentação de propostas no sentido de se criarem para tais ações a indispensabilidade do contraditório, prazo para julgamento e *quorum* qualificado.

O segundo tema versa sobre a força vinculante de todas as decisões do Supremo Tribunal Federal, com ou sem poder advocatório, e outras em número mais expressivo tendem a atribuir força vinculante com eficácia *erga omnes* somente às decisões da Corte Suprema em matéria de interpretação constitucional.

Outro tema, também objeto de várias propostas revisionais, trata da transferência de algumas competências do Supremo Tribunal Federal para o Superior Tribunal de Justiça, objetivando dar àquele caráter de Corte Constitucional.

Várias propostas isoladas pretendem: criar o *habeas societatis*; instituir controle de constitucionalidade preventivo judicial, na hipótese de projeto de lei aprovado pelo Congresso e vetado pelo Presidente da República; outorgar competência ao Supremo Tribunal Federal para julgar o Advogado-Geral da União; ampliar a competência da Suprema Corte para apreciar leis e atos pré-constitucionais; atribuir efeito vinculante às súmulas do Pretório Excelso; criar a possibilidade de as partes renunciarem a todos os recursos, interpondo um único perante o Supremo Tribunal.

Relativamente às ações diretas de inconstitucionalidade, numerosas propostas foram apresentadas no sentido de se deferir legitimação ativa para agir às seguintes pessoas: Governador do Distrito Federal; Defensor Público da União; Tribunais de Justiça dos Estados; Procuradores Gerais de Justiça dos Estados; Prefeitos Municipais e Mesas das Câmaras Municipais; entidades sindicais de qualquer grau, desde que de âmbito nacional; União Nacional dos Estudantes.

Quanto à oitiva prévia do Procurador-Geral da República nos processos submetidos à apreciação do Supremo Tribunal Federal, há três espécies de propostas. Algumas mantêm a sistemática atualmente adotada, em que o Procurador deve ser ouvido em todos os feitos. Outras restringem sua participação às ações de constitucionalidade e de inconstitucionalidade. A terceira espécie de propostas, a seu turno, exime o Representante do Ministério Público de, obrigatoriamente, manifestar-se em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

A necessidade da defesa compulsória da lei ou do ato impugnado por inconstitucional, no Supremo Tribunal, pelo Advogado-Geral da União, foi objeto de um grande número de propostas revisionais. Enquanto algumas defendem a supressão da obrigatoriedade prevista no atual texto constitucional (art. 103, § 3º), outras reafirmam seu caráter compulsório.

Por fim, merece destaque proposta que visa a outorgar ao Supremo Tribunal Federal competência regulamentadora, na hipótese de declaração de inconstitucionalidade por omissão.

É o Relatório.

II - PARECER

Com o objetivo de facilitar a compreensão de todas as modificações propostas à presente Seção II do Capítulo III do Título IV da Constituição Federal (arts. 101 a 103), dividimos nossas considerações em 2 (duas) partes. Na primeira parte, discorreremos brevemente sobre o papel e as principais funções historicamente desempenhadas pelo Supremo Tribunal Federal. Na segunda, justificaremos, detalhadamente, cada uma das alterações propostas, individualizando-as por dispositivo.

PARTE I

O Supremo Tribunal Federal, cuja composição e atribuições estão disciplinadas nos arts. 101 a 103 da Constituição Federal, encontra-se no vértice da estrutura do Poder Judiciário. Essa posição de supremacia, vale ressaltar, não se funda em critérios de superioridade administrativa ou hierárquica em relação aos demais órgãos do Judiciário: justifica-se porque compete ao Supremo, precipuamente, a guarda da Constituição e o julgamento definitivo, originário ou em grau recursal, das questões que lhe forem submetidas, em especial quando confrontadas com o Diploma Fundamental.

A história do Supremo Tribunal Federal confunde-se com a própria história do constitucionalismo brasileiro. Seus antecedentes remontam ao antigo Supremo Tribunal de Justiça, instituído pela Constituição do Império de 25 de março de 1824. A instalação da Corte, no entanto, somente veio a se concretizar no dia 20 de janeiro de 1829, na Casa do Ilustríssimo Senado da Câmara, com dezessete membros.

Com o advento da República, em 1889, por meio do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal, o então Supremo Tribunal de Justiça passou a se denominar "Supremo Tribunal Federal". Esta denominação, aliás, foi mantida pela primeira Constituição republicana, de 1891, que o elevava a um dos órgãos da soberania nacional.

A Constituição de 1934, provavelmente sob a inspiração do constitucionalismo norte-americano, conferiu-lhe a denominação de "Corte Suprema".

A denominação primitiva foi restituída à Excelsa Corte com a outorga da Carta de 1937. Naquela oportunidade, o controle de constitucionalidade das leis pelo Supremo Tribunal foi mitigado, em virtude da índole autoritária do regime que então se instalou.

Com a queda do Estado Novo e a redemocratização do Estado, é promulgada a Constituição de 1946, atribuindo-se ao Supremo Tribunal Federal o papel de órgão jurisdicional responsável pela uniformização da interpretação da Constituição Federal e das leis federais.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, o Supremo Tribunal Federal tomou a feição de Corte Constitucional. Entre suas atribuições, o STF passou a julgar representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, em tese, encaminhado pelo Procurador-Geral da República (art. 102, I, “k”).

O alargamento da competência do STF, determinado pela Constituição de 1967, provocou, contudo, acúmulo de processos em tramitação na Corte Suprema, que ficou impedida de desempenhar a contento seu relevante papel na missão de assegurar a integridade do ordenamento constitucional e legal. Com a edição da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, procurou-se sanar em parte esse problema, mediante restrição de admissão de recursos extraordinários interpostos com fulcro nas alíneas “a” e “d” do inciso III do art. 119, em razão da natureza, da espécie e do valor da causa (art. 119, § 1º). Já a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, instituiu a avocação de processos judiciais que tramitassem perante quaisquer juízos ou tribunais, além de criar o Conselho Nacional da Magistratura e de tornar expressas a arguição de relevância da questão federal e a possibilidade de concessão de liminar em representação de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, em tese (art. 119, I, “p”).

Com o advento da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal teve fortemente alteradas suas atribuições. Atento à crise por que atravessava o Pretório Excelso, assoberbado em razão do grande número de ações incompatíveis não só com a sua importância, como também com a sua estrutura, o constituinte procurou reconduzir o Supremo Tribunal à sua condição primeira de Corte constitucional.

Com efeito, o legislador constituinte de 1988, ao criar o Superior Tribunal de Justiça, tinha especialmente em vista desafogar a Corte Suprema, liberando-a, do julgamento de certas questões, como por exemplo, os recursos hoje denominados “especiais”, interpostos contra decisões prolatadas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios que contrariem tratado ou lei federal ou neguem-lhes vigência, que julguem válida lei ou ato de governo local contestado em face da lei federal ou dêem à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

Na verdade, o pretendido desafogo não se deu, ocorrendo antes o contrário.

Dados estatísticos oficiais bem evidenciam a chamada “crise” do recurso extraordinário, em que, exatamente após a Constituição de 1988, o quantitativo de processos remetidos ao Supremo Tribunal Federal, relativos àquele recurso, multiplicaram-se por cinco em relação aos números anteriores, como se vê no quadro abaixo:

Ano	nº de Processos	Ano	nº de Processos
1977	1.981	1986	4.124
1979	1.505	1987	3.124
1980	1.637	1988	2.973
1981	2.343	1989	3.060
1982	3.291	1990	10.833
1983	1.932	1991	10.247
1984	3.266	1992	17.894
1985	3.536		

Quanto ao tema do controle da constitucionalidade de lei ou ato normativo pelo Supremo Tribunal Federal - na verdade, sua função primacial, como guardião da Constituição que é - cabem algumas considerações que temos como da maior relevância.

A ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial - ainda por não desejada - ao modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil.

O monopólio de ação outorgado ao Procurador-Geral da República no sistema de 1967/69 não provocou uma alteração profunda no modelo incidente ou difuso. Este continuou predominante, integrando-se a representação de inconstitucionalidade a ele como um elemento ancilar, que contribuía muito pouco para diferenciá-lo dos demais sistemas “difusos” ou “incidentes” de controle de constitucionalidade.

A Constituição de 1988 reduziu o significado do controle de constitucionalidade incidental ou difuso, ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103), permitindo que, praticamente, todas as controvérsias constitucionais relevantes sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal mediante processo de controle abstrato de normas.

Convém assinalar que, tal como já observado por Anschütz ainda no regime de Weimar, toda vez que se outorga a um Tribunal especial atribuição para decidir questões constitucionais, limita-se, explícita ou implicitamente, a competência da jurisdição ordinária para apreciar tais controvérsias.

Portanto, parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade.

Assim, se se cogitava de um modelo misto de controle de constitucionalidade, é certo que o forte acento residia, ainda, no amplo e dominante sistema difuso de controle, o controle direto continuava a ser algo acidental e episódico dentro do sistema difuso.

Vê-se, pois, que a Constituição de 1988 alterou, de maneira radical, essa situação, conferindo ênfase não mais ao sistema difuso ou incidente, mas ao modelo concentrado, passando as questões constitucionais a serem veiculadas, fundamentalmente, mediante ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Ressalte-se que essa alteração não se operou ainda de forma profunda porque o Supremo Tribunal manteve a orientação anterior, que considerava inadmissível o ajuizamento de ação direta contra direito pré-constitucional em face da nova Constituição.

A ampla legitimação, a presteza e celeridade desse modelo processual, dotado inclusive da possibilidade de se suspender imediatamente a eficácia do ato normativo questionado, mediante pedido de cautelar, faz com que as grandes questões constitucionais sejam solvidas, na sua maioria, mediante a utilização desse típico instrumento do controle concentrado.

Feitas tais considerações vestibulares, passemos ao exame das propostas revisionais apresentadas pelos ilustres membros do Congresso nacional, com vistas ao necessário aprimoramento do texto constitucional, nos termos adiante alvitrados.

PARTE 2:

ART. 102, I, "B", "D" E "I".

O Substitutivo inclui no rol das autoridades submetidas à jurisdição do Supremo Tribunal Federal o Advogado-Geral da União (art. 101, I, "b"). Trata-se apenas de colmatar omissão do texto original da Constituição, uma vez que as altas funções desempenhadas pelo Advogado-Geral da União recomendam que se lhe reconheça o foro qualificado do Supremo Tribunal.

No preenchimento dessa lacuna, esta Relatoria se inspirou nas pro-

postas revisionais apresentadas pelos ilustres Congressistas Cid Sabóia de Carvalho (3.506-9), Sigmaringa Seixas (11.674-3), Ricardo Moraes (12.719-6) e Waldir Guerra (15.174-1).

Propõe-se, ainda, seja suprimida a referência ao *habeas corpus* na alínea “d”, uma vez que matéria está contemplada integralmente na alínea “i” do referido inciso.

Outrossim, inova-se o texto constitucional com a inclusão, no rol das autoridades submetidas à jurisdição originária do STF, dos membros do Congresso Nacional.

O Substitutivo adota também proposta destinada a esclarecer que compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer de *habeas corpus* quando o coator originário for um Tribunal Superior. Resolve-se, assim, polêmica propiciada pelo texto atual, que permitiu fossem impetrados *habeas corpus* contra decisão de Tribunais de Justiça, Tribunais de Alçada e Tribunais Regionais Federais junto ao Supremo Tribunal Federal (Reclamação nº 317. Relator Ministro Octavio Gallotti, RTJ 141/711).

Na fórmula proposta, caberá ao Supremo Tribunal Federal conhecer de *habeas corpus* apenas quando Tribunal Superior for o *coator originário*. Nesse sentido, foram acolhidas as propostas revisionais apresentadas pelos ilustres Congressistas Pedro Simon (5.944-4), Adroaldo Streck (9.052-8), Nilson Gibson (12.256-6), Jesus Tajra (12.323-7), Pedro Teixeira (15.505-5) e Elcio Álvares (16.551-0), além da PRE nº 14.130-2, subscrita pela Liderança do Partido Democrático Trabalhista.

Art. 102, I, “d”.

O Substitutivo confere ao Supremo Tribunal a competência para processar e julgar as ações populares propostas contra as autoridades cujos atos estejam submetidos à jurisdição da referida Corte.

A impugnação de atos de autoridades submetidas à jurisdição de Cortes Superiores, mediante ação popular, tem dado ensejo a uma proliferação de ações pelos mais diversos recantos do País.

Assinale-se que, além de inviabilizar uma adequada defesa, tal prática configura grave distorção, por submeter atos praticados no exercício do cargo à jurisdição ordinária.

A fórmula proposta possibilitará decisões mais céleres e uniformes sobre as questões suscitadas, tornando dispensáveis as sucessivas interposições de recursos para as Cortes Superiores.

Nossa convicção no sentido de submeter ao Supremo Tribunal Federal as ações populares interpostas em face das autoridades e órgãos mencionados na alínea “d” do inciso I do art. 102 está alinhada com as propostas

apresentadas pelos ilustres Congressistas Armando Pinheiro (8.101-1), Jarbas Passarinho (10.175-3), Jutahy Magalhães (14.167-1), Delfim Netto (16.457-6) e Luiz Salomão (16.722-1).

Art. 102, I, "r".

O art. 37, § 4º, da Constituição Federal estabelece que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível".

A ausência de disposição expressa no texto constitucional sobre a competência para o processo e julgamento dessas ações tem permitido que elas sejam ajuizadas perante a Justiça Federal de primeiro grau.

Considerando a gravidade das sanções previstas no referido dispositivo, que em muito se assemelham aos efeitos da condenação criminal transitada em julgado — suspensão dos direitos políticos (CF, art. 15) —, afigura-se necessário, até para evitar o risco de pronunciamentos incongruentes, que a ação relativa aos atos de improbidade administrativa praticados por autoridades ou funcionários seja apreciada pelo mesmo órgão jurisdicional competente para processar e julgar as ações criminais pertinentes.

Para tal, alvitra-se acrescentar alínea "r" ao inciso I do art. 102.

Art. 102, I, "o".

O Substitutivo recomenda a supressão da expressão "entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer outros tribunais", contida no art. 102, I, alínea "o", por se revelar equívoca e desprovida de qualquer sentido específico.

Buscando aprimorar a redação do atual dispositivo, propomos alteração em sua parte final, no sentido de se esclarecer a competência da Suprema Corte, para processar e julgar, originariamente, os conflitos de competência entre Tribunal Superior e qualquer outro tribunal, desde que a esse não vinculado.

É de se ressaltar que, no particular, foi acolhida, em sua essência, a proposta revisional nº 16.680-5, de autoria do ilustre Congressista Mário Covas.

Art. 102, I, alínea "p" - Cautelar em ação direta de constitucionalidade

O Substitutivo acolhe proposta no sentido de emprestar nova redação ao art. 102, I, alínea "p", para contemplar o pedido de cautelar também na ação direta de constitucionalidade.

Embora a questão pudesse ser resolvida pela hermenêutica constitucional, tal como já ocorrera anteriormente com a liminar na representação de

inconstitucionalidade (RP. nº 933 - liminar -, Rel. Ministro Thompson Flores, RTJ 76/342; Cf., também, voto divergente do Ministro Xavier de Albuquerque, RTJ 76/345), parece recomendável que, em homenagem à segurança jurídica, se explicite, desde logo, essa competência do Supremo Tribunal Federal.

Sobre esta matéria, o ilustre Congressista Bello Parga apresentou proposta revisional que converge, em sua essência, para as conclusões desta Relatoria.

Art. 102, III, "a" e "c":

Acolhe-se proposta de Emenda de Revisão que substitui, nas alíneas "a" e "c" do art. 102, III, o vocábulo "desta" pela expressão "da".

A doutrina e a jurisprudência não deixam dúvida de que, no recurso extraordinário, tanto se pode argüir a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em face da Constituição vigente, quanto em relação a texto constitucional já revogado. Não obstante, os diversos textos constitucionais que sucederam a Constituição de 1891 fazem referência expressa ao cabimento do recurso extraordinário e, no caso de contrariedade ao texto da Constituição vigente, reproduzindo, muito provavelmente por inadvertência, a expressão "desta Constituição".

Daí por que se propõe seja feita a necessária e reclamada correção.

Art. 102, III, "d" - Recurso Extraordinário e Recurso Especial - Conflito entre lei federal e lei local.

O Substitutivo cria uma nova alínea, outorgando ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar recurso extraordinário quando a decisão recorrida *julgar válida lei ou ato normativo local contestado em face da lei federal*.

O constituinte de 1988 entendeu que a referência à lei federal obrigava à transferência dessa matéria para o âmbito da competência recursal do Superior Tribunal de Justiça, uma vez que o problema envolveria simples *questão legal*, não mais submetida, no novo modelo, à jurisdição do Supremo Tribunal Federal. Raciocínio semelhante foi desenvolvido em relação à representação para fins de intervenção, no caso de recusa à aplicação do direito federal (art. 36, IV).

Um exame mais detido do tema certamente teria demonstrado que essas controvérsias são, em verdade, típicas controvérsias constitucionais, porque envolvem discussão sobre a validade de lei local em face da lei federal, contemplando, na sua essência, discussão sobre competências legislativas dos entes políticos.

Já o clássico João Barbalho assinalava que o recurso extraordinário

rio, nesse caso, destinava-se a corrigir “as exorbitâncias e usurpações da autoridade estadual legislativa ou executiva”, defendendo a federal, “que de outra sorte ficaria anulada, perdendo a supremacia que lhe cabe quanto aos assuntos de sua competência” (Constituição Federal Brasileira, Comentários, 1902, p. 246).

O tema mereceu, posteriormente, a reflexão abalizada de Victor Nunes Leal, tendo por fundamento o texto constitucional de 1946:

“Confere, porém, a nossa Constituição (art. 101, III, “c”) recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal nas causas em que “se contestar a validade de lei ou ato dos governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do tribunal local julgar válida a lei ou o ato impugnado”. As constituições anteriores continham o mesmo dispositivo, com pequena diferença de redação. Em face dessa norma, não se deve, porem, concluir “que o Supremo deva sempre prover o recurso para julgar invalidas” as leis estaduais.

Esse caso de recurso e autorizado com base exclusivamente na presunção de constitucionalidade das leis federais. A aplicação da lei estadual pelo tribunal local contra uma lei federal contem, implícita ou explicitamente, uma declaração de inconstitucionalidade da norma federal. Num conflito entre a lei federal e a estadual, a primeira só pode ser preterida por motivo de inconstitucionalidade. Mas, como em favor da lei federal milita a presunção de constitucionalidade, remete-se a questão ao Supremo Tribunal Federal, que e o órgão judiciário mais autorizado par interpretar a Constituição” (Victor Nunes Leal, Leis Federais e Leis Estaduais, in Problemas de Direito Público, Rio de Janeiro, 1960, p. 109 (128).

Orientação semelhante já vinha sendo sustentada por Gonçalves de Oliveira, como se pode ver na seguinte passagem de estudo sobre o tema:

“Não existe, em princípio, uma supremacia da lei federal. O que existe e uma supremacia da lei federal ou estadual decorrente da competência legislativa atribuída à União ou aos Estados. O problema e, antes, de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis. Em verdade, se a União legisla sobre matéria que a Constituição não relaciona como de sua competência, essa lei não prevalecera em conflito com a lei estadual, porque a União, nessa hipótese, terá decretado lei inconstitucional. (...) Destarte, do fato de caber recurso extraordinário quando forem julgadas validas leis estaduais em face das leis da União não decorre, necessariamente, que o Supremo deva sempre prover o recurso para julgar invalidas as primeiras. O problema, como se verifica, não e da prevalência da lei federal, mas de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis” (Hierarquia das Leis e Competência Legislativa da União e dos Estados, Revista Arquivos do Ministério da Justiça, nº8 (1944), p. 42 (46).

Nenhuma dúvida havia então de que se cuidava, na hipótese, de uma típica questão constitucional, que, por isso, se submetia à apreciação do Supremo Tribunal.

Digna de transcrição afigura-se, igualmente, a seguinte passagem do primoroso texto de Victor Nunes Leal:

“Por conseguinte, o recurso extraordinário com fundamento na letra “c” (aplicação de lei estadual contestada em face da Constituição ou de lei federal) resolve-se, em última análise, no caso da letra “b” do art. 101, III: “quando se questionar sobre a vigência ou validade de lei federal em face da Constituição, e a decisão do tribunal negar aplicação à lei impugnada”.

Nesta última hipótese, ainda e a presunção de constitucionalidade da lei federal que fundamenta o recurso. Se a decisão da justiça local aplica a lei federal questionada, o recurso não cabe, porque aquela presunção foi acolhida pelo julgado. Se a lei federal deixou de ser aplicada, então cabe o recurso, porque o tribunal local contrariou a presunção de constitucionalidade da lei federal, devendo pronunciar-se a respeito o órgão mais qualificado, que é o Supremo Tribunal Federal.

A diferença entre os dois casos está em que, na hipótese da letra “b”, a lei federal deixa de ser aplicada por declaração expressa de sua inconstitucionalidade, ao passo que, na hipótese da letra “c”, na qual também se deixa de lado a lei federal para aplicar a estadual, a inconstitucionalidade da norma federal pode estar contida de modo apenas implícito no julgado recorrido. Mas num ou noutro caso, o que ocorre é a não aplicação da lei federal por motivo de inconstitucionalidade, motivo que estará expresso numa hipótese, mas que na outra estará expresso ou implícito” (Victor Nunes Leal, op. loc. cit.).

Portanto, as hipóteses previstas na alínea “c” do art. 101, III, da Constituição de 1946, *referentes ao conflito entre ato normativo estadual e lei federal*, eram e haveriam de ser consideradas como casos de inconstitucionalidade ou, pelo menos, como de *controvérsia constitucional*.

A ressalva é importante, tendo em vista sobretudo a convivência entre Poderes federais e estaduais no âmbito da competência concorrente.

Em tempos mais modernos, já sob o império da Constituição de 1967/1969, a questão foi assim apreciada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“É óbvio que o direito local contrário à Constituição federal é inconstitucional e como tal inválido, não podendo prevalecer contra ela. Entretanto, o conflito entre a lei federal e o direito local não pode ser resolvido de modo simplista, com o prevalecimento daquele. De fato, a Constitui-

ção reparte competências entre a União, os Estados e Municípios. Assim, o direito local, editado na esfera própria, com respeito à Constituição, prevalece contra a lei federal que estiver invadindo competência estadual ou local, que for, portanto, inconstitucional. Pode ocorrer, ainda, fora desse caso extremo, que na esfera concorrente, por exemplo naquela em que à lei federal cabe estabelecer normas gerais e ao direito estadual as adaptações necessárias (vide art. 8º, XVII, “c”), aquela tenha descido a pormenores, não podendo prevalecer sobre a competência dos Estados. Aí não se preferira o direito federal ao local” (Comentários à Constituição Brasileira, São Paulo, 1986, p. 478).

Criticando a inserção da alínea “b” do art. 105, III, da nova Constituição, entre os casos de recurso especial, observou o Ministro Moreira Alves:

“ (...) as questões da validade de lei ou de ato normativo de governo local em face de lei federal não são questões de natureza legal, mas sim constitucional, pois se resolvem pelo exame de existência, ou não, de invasão de competência da União, ou, se for o caso, do Estado. Hipóteses que deveriam, portanto, dar margem, não a recurso especial, mas a recurso extraordinário, pela sistemática adotada para a divisão de competência entre o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. Esse equívoco (...) provavelmente se originou da circunstância de que a questão de lei ou de ato normativo municipal ou estadual contestado em face de lei federal aparentemente (ou melhor, literalmente) se circunscreveria ao campo da legislação não-constitucional. Mas, graças a ele, criaram-se, em verdade, para a mesma questão constitucional, quatro graus de jurisdição sucessivos: dois ordinários (o do juiz singular e o do Tribunal local ou regional) e dois extraordinários (o do Superior Tribunal de Justiça, para julgar o recurso especial que necessariamente terá de ser interposto, pois ainda não se trata de decisão de única ou última instância a admitir recurso extraordinário; e o do Supremo Tribunal Federal para apreciar o recurso extraordinário contra o decidido, a propósito, no recurso especial, certo como e que se trata de matéria constitucional, sobre a qual cabe à Corte Suprema a palavra final” (in O Supremo Tribunal em face da Nova Constituição, Arquivos do Ministério da Justiça, nº 173, p. 35 (40).

Não se pode negar, tal como argutamente percebido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, que essa concepção se assenta na sistemática de “*repartição horizontal de competências*”, que consiste na discriminação das matérias em dois círculos, entregues a título de competência exclusiva, um à ordem central e o outro, a cada uma das ordens estaduais, no limite do território respectivo (Cf. RE 117.809, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, RTJ 129/456).

Todavia, ao lado desse método geral de distribuição de competências, adotam as Constituições, no regime federativo, também a *repartição de vertical de competência*, para utilizar-se de conceito desenvolvido por Macha-

do Horta (Autonomia do Estado-Membro, Belo Horizonte, 1964, p. 53), “*que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União e os Estados-membros, estabelecendo um condomínio legislativo consoante regras constitucionais de convivência*” (Op. cit., p. 53).

É de admitir-se, outrossim, que se possa identificar simples questão legal, como asseverado por Sepúlveda Pertence, “*quando, sem discutir a competência da União e a prevalência devida da lei federal, cuidar-se de interpretá-la, de modo a aferir a validade do provimento local que lhe deva obediência*” (RTJ 129/462).

Essa assertiva afigura-se irretorquível sobretudo se se tem em vista a simples aferição de legitimidade de ato local de caráter singular ou concreto em face da lei federal.

Em se tratando porém de competência concorrente entre União e Estado, a comparação entre a lei federal e a lei estadual é indispensável, para se aferir a esfera de atuação de um e de outro ente no âmbito desse “*condomínio legislativo*”, não havendo como deixar de reconhecer, uma vez mais, que, também aqui, se cuida de *questão constitucional de competência*.

Em síntese, como o confronto entre as leis federal e estadual se faz, na generalidade dos casos, não para verificar se a lei estadual violou a lei federal, mas sim para constatar se houve, ou não, invasão de competência por parte da lei local, vê-se que a questão é de *constitucionalidade* ou de *inconstitucionalidade* e não de *legalidade* (Cf., também, Agravo de Instrumento nº 132.755, Relator Ministro Moreira Alves).

Não há dúvida, assim, de que o constituinte de 1988 deixou-se seduzir pela expressão literal do texto normativo anterior, conferindo, efetivamente, ao Superior Tribunal de Justiça competência para examinar controvérsia constitucional típica.

Dessa forma, em nome até mesmo da pureza e higidez do sistema que se pretendeu instituir entre nós com a criação do Superior Tribunal de Justiça, faz-se mister que as controvérsias sobre a competência legislativa da União e dos Estados (eventualmente dos Municípios), por serem questões constitucionais, voltem a integrar a competência do Supremo Tribunal Federal. Questões relativas ao controle de legalidade de atos locais de efeito concreto continuarão submetidas ao Superior Tribunal de Justiça.

Por essas razões, consagra o Substitutivo proposta que atribui ao Supremo Tribunal a competência para conhecer da questão, em recurso extraordinário, quando a decisão recorrida “*julgar válida lei ou ato normativo local contestado em face de lei federal*”, confiando-se ao Superior Tribunal de Justiça atribuição para apreciar, em recurso especial, a decisão do Tribunal *a quo* que *julgar válido ato de governo local contestado* — entendido aqui como ato

concreto — *em face de lei federal*.

Corroborando com o entendimento adotado em nosso Substituto, é digna de relevo a proposta revisional nº 9.052-8, de autoria do ilustre Congressista Adroaldo Streck.

Art. 102, § 2º - Eficácia erga omnes e efeito vinculante das decisões proferidas na ação direta de inconstitucionalidade e de constitucionalidade.

O parágrafo segundo do art. 102 da Lei Maior, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, trouxe duas inovações ao direito brasileiro: a criação da ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal e a concessão de efeito vinculante às decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nessa ação.

A instituição das ações declaratórias de constitucionalidade objetivou criar mais um instrumento de controle da constitucionalidade dos atos normativos. Essa nova ação demonstrou ser de grande valia, sobretudo para a Administração Pública, possibilitando a concentração da defesa do ato normativo em um único tribunal.

A simples criação das ações declaratórias de constitucionalidade, contudo, apesar de possibilitar, em tese, a pacificação do entendimento sobre a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo, não teria o condão de livrar o Poder Público de novas ações judiciais propostas em instâncias inferiores.

Essa dificuldade foi sanada pela concessão de efeito vinculante às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas citadas ações declaratórias de constitucionalidade.

Sobre o referido efeito vinculante, discorreremos detalhadamente quando da justificação das inovações introduzidas ao § 3º do artigo 103.

A Emenda Constitucional nº 3 de 1993, contudo, não estendeu à ação direta de inconstitucionalidade o efeito conferido à recém-criada ação declaratória de constitucionalidade. Esse tratamento diferenciado, segundo nos parece, não se justifica, porquanto as ações de constitucionalidade e de inconstitucionalidade se prestam, em verdade, a um mesmo objetivo: a investigação da compatibilidade da norma infraconstitucional com o texto da Lei Maior.

Propomos, assim, estender à ação direta de inconstitucionalidade, expressamente, o efeito vinculante e a eficácia contra todos. A consagração, no texto constitucional dessa última somente viria, aliás, a ratificar a pacífica construção jurisprudencial, que confere às decisões proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade eficácia *erga omnes*.

A expressa referência à necessidade de publicação das decisões no

Diário Oficial visa a dar àquelas inequívoca publicidade.

Por derradeiro, entendemos oportuna a alteração da expressão “ao Poder Executivo” pela “à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”. Essa alteração explicitará o universo das entidades públicas sujeitas ao efeito vinculante das decisões definitivas de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade.

Art. 102, § 3º - Distribuição de competências entre STF e STJ:
Existência de duplo fundamento, um legal e outro constitucional.

A divisão de competências entre o Supremo Tribunal e o Superior Tribunal de Justiça levada a efeito pela Constituição de 1988 não logrou solver a difícil questão que surge quando a decisão recorrida se baseia em dois fundamentos suficientes de *per se*, um legal e outro constitucional.

Nesses casos, têm entendido o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça que o recorrente ha de impugnar a decisão pelos dois fundamentos, na utilização do recurso especial e do recurso extraordinário (Cf., a propósito, Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal; STJ - RESP nº 2607, Relator Ministro Nilson Naves, DJ 25.06.90; RESP nº 2942, Relator Ministro Barros Monteiro, DJ 03.09.90).

A questão revela-se assaz problemática quando se indaga sobre a possibilidade de conflito entre as decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Que decisão há de prevalecer se o Superior Tribunal de Justiça der provimento ao recurso especial interposto? Subsiste a decisão do Superior Tribunal de Justiça, julgando-se prejudicado o recurso extraordinário? E se o Superior Tribunal de Justiça nega provimento ao recurso especial, poderia o Supremo acolher o recurso extraordinário interposto, ainda que arrostando a coisa julgada relativa à questão legal?

É especialmente ilustrativo para se entender a extensão da *vexata questio* que se estabeleceu acerca do referido tema, voto proferido em 11 de maio de 1993, na I Seção, do Superior Tribunal de Justiça, pelo ilustre Ministro Pádua Ribeiro, nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 24.929-0/SP, *in verbis*:

“Em casos como o presente, o acórdão impugnado acha-se apoiado, basicamente, em fundamento constitucional (violação ao princípio da isonomia). Para acolher tal fundamento, tem afastado, implicitamente, fundamento infraconstitucional (leis de isenção devem ser interpretadas restritivamente - CTN, art. 111, II).

Consoante se verifica, qualquer dos fundamentos é suficiente, por si só, para manter o julgado. Por isso mesmo nessa hipótese, se a União Federal não manifesta recurso extraordinário, transita em julgado o seu fundamento constitucional. Em decorrência, o recurso especial interposto perde a sua eficácia, pois não poderá, mesmo se provido, reformar o aresto do Tribunal a quo. Daí ser inadmissível.

A outra possibilidade é a que ora ocorre. Houve recurso extraordinário, cuja subida à Colenda Suprema Corte está na dependência de agravo de instrumento, manifestado pela União contra o despacho que o inadmitiu (fls. 160).

Nesse caso, duas hipóteses podem ocorrer: o agravo é desprovido ou, então, o respectivo recurso extraordinário não conhecido ou desprovido; ou o agravo é provido e, também, o recurso extraordinário. No primeiro caso, a decisão do Supremo é prejudicial à apreciação do recurso especial. Com efeito, enseja o trânsito em julgado do fundamento constitucional. Se esta Corte examinar, previamente, o recurso especial, dando-lhe ou negando-lhe provimento, terá atuado em vão.

Só no outro caso, ou seja, de o Supremo afastar o fundamento isonômico, com o provimento do recurso extraordinário pela União, é que aflora a oportunidade desta Corte julgar de forma eficaz o recurso especial: dando-lhe provimento, decide a favor da União, negando-lhe provimento, em prol do contribuinte." (Ementa in DJ 07.06.93, p. 11.230)

São muitas as dificuldades para solver o problema-limite que decorre da existência de duas Cortes competentes para conhecer da mesma questão, uma no que se refere à alegação de negativa de vigência do direito federal ordinário, e outra para conhecer de questões constitucionais.

Um estudo criterioso sobre a questão há de identificar pelo menos três situações específicas:

a) a decisão baseia-se em dois fundamentos suficientes de *per se* e autônomos;

b) a decisão baseia-se em dois fundamentos suficientes de *per se*, mas intimamente vinculados;

c) a decisão baseia-se em dois fundamentos aparentemente suficientes de *per se*.

Enquanto na última hipótese, identificam-se os casos de inconstitucionalidade reflexa ou mediata, que, por envolver diretamente questão legal, refoge à competência do Supremo Tribunal Federal, os dois casos anteriormente referidos — (a) e (b) — configuram inequívocas hipóteses de duplo fundamento que, na sistemática atual, dão ensejo, necessariamente, a recurso especial e a recurso extraordinário.

É certo que, assentando o acórdão recorrido, inequivocamente, em duplo fundamento sobre a mesma questão, um legal e outro constitucional, não se poderia sequer cogitar de provimento do recurso especial interposto, *porque, na sistemática atual, não é dado ao Superior Tribunal de Justiça rever a decisão da questão constitucional do tribunal inferior, restando, por isso, sempre o fundamento constitucional suficiente à preservação do julgamento da lide* (Cf. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 145.589-7, Relator Ministro Sepúlveda Pertence).

De resto, nesses casos, *“a revisão pelo STJ, em recurso especial, da solução do Tribunal a quo às questões suscitadas na instância ordinária, de duas uma: ou implicaria usurpação de competência do STF, se interposto paralelamente o recurso extraordinário, ou se, não interposto, a ressurreição de matéria preclusa”* (Cf. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 145.589-7).

É fácil ver que o modelo positivado em 1988 ressen-te-se de grave defeito, que esta a reclamar, por isso, solução urgente.

Certo é que o legislador constituinte poderia introduzir modificação radical, atribuindo competência ao Superior Tribunal de Justiça para conhecer, em recurso especial, também das questões constitucionais. Nessa hipótese, o recurso extraordinário, no caso da matéria decidida em grau recursal pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais de Justiça, somente seria cabível da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, tal como já se verifica em relação ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Tribunal Superior do Trabalho.

Embora essa solução parecesse a mais ortodoxa e racional, não há qualquer dúvida de que a sua adoção acabaria por institucionalizar quatro instâncias, no caso de controvérsia constitucional, o que representaria, na maioria dos casos, um retrocesso em relação ao modelo atual.

Assim, tendo em vista a necessidade de superar esse grave problema surgido com a criação do Superior Tribunal de Justiça e considerando os

inconvenientes apontados sobre a adoção da solução alternativa mais plausível, acolhe o Substitutivo proposta no sentido de se atribuir ao Supremo Tribunal Federal a competência para conhecer, em recurso extraordinário originário, das questões suscitadas, quando a decisão recorrida assentar, sobre a mesma questão, em dois fundamentos suficientes de *per se*, um legal e outro constitucional.

Por derradeiro, é de se registrar a proposta revisional nº 15.044-2, de autoria do ilustre Congressista Adroaldo Streck, que, em sua essência, se aproxima da formulação adotada no Substitutivo.

Art. 102, § 4º - Cautelar: Limite de eficácia da decisão.

O Substitutivo acolhe, ainda, proposta que limita em cento e oitenta dias a eficácia das liminares concedidas nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, exigindo-se que, salvo no período de recesso, as decisões concessivas de cautelar sejam tomadas pela maioria absoluta dos membros do Tribunal.

A referida proposta tem por escopo não apenas acelerar o julgamento das ações diretas nas quais venham a ser concedidas medidas cautelares, mas também evitar que medidas cautelares, de extrema gravidade, sejam concedidas por decisão de uma maioria eventual.

A modificação proposta visa, portanto, à preservação da harmonia entre os Poderes, evitando decisões pessoais, voluntaristas ou precipitadas.

Soluções basicamente semelhantes para a questão ora analisada são encontradas na proposta revisional nº 8.770-4, de autoria do ilustre Congressista Gilberto Miranda, que requer maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal para a concessão de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade, bem como na de nº 15.052-0, subscrita pelo ilustre Congressista Adroaldo Streck, que limita em cento e oitenta dias o prazo de eficácia das referidas medidas cautelares.

Art. 103, IV, V e VIII - Ação Direta de Inconstitucionalidade: Legitimação do Governador do Distrito Federal, da Câmara Distrital e dos Partidos políticos representados.

O Substitutivo acolhe proposta destinada a explicitar que a ação direta de inconstitucionalidade pode ser também intentada pela Câmara Distrital ou pelo Governador do Distrito Federal. Trata-se de simples aperfeiçoamento do texto constitucional, uma vez que o próprio Supremo Tribunal já reconheceu a legitimação do Governador do Distrito Federal para propor a ação direta (ADIn nº 645-2, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 21.02.92, p. 1693; ver, também, ADIn nº 665, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJ 24.04.92, p. 5376).

Sensível à referida omissão da Lei Maior, o ilustre Congressista Sigmaringa Seixas formulou proposta revisional (11.651-3), que legitima o

Governador do Distrito Federal a apresentar ação directa de inconstitucionalidade.

Da mesma forma, tendo em vista uma adequada qualificação dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, para a instauração do controle abstrato de normas, oferece-se proposta no sentido de que o direito de propositura seja assegurado apenas àquelas agremiações com representação não inferior a cinco por cento em uma das Casas do Congresso Nacional.

É de Kelsen a observação de que, ao lado da relevante missão de assegurar a regularidade da atividade estatal, cumpria também à jurisdição constitucional proteger a minoria contra os abusos da maioria.

Vale registrar a sua lição a respeito:

“Accanto a questo significato generale comune a tutte le costituzione, la giurisdizione costituzionale ha pure una importanza speciale, che varia a seconda dei tratti caratteristici di ciascuna costituzione. Questa importanza è di ordine assolutamente primario per una repubblica democratica, della quale le istituzioni di controllo sono una condizione di esistenza. Il modo migliore con cui questa forma di governo può difendersi dai vari attacchi in parte giustificati che attualmente le vengono mossi è proprio quello di organizzare tutte le possibili garanzie della regolarità delle funzioni statali. Più essa si democratizza, più deve esservi rafforzato il controllo. La giurisdizione costituzionale dev' essere apprezzata anche da questo punto di vista. In quanto assicura la formazione costituzionale delle leggi ed in particolare la loro costituzionalità materiale, essa è un mezzo di protezione efficace della minoranza contro gli abusi della maggioranza. Il dominio di quest'ultima è sopportabile solo se viene esercitato in modo regolare. La specifica forma costituzionale, che ordinariamente consiste nel fatto che per la revisione della costituzione è richiesta una maggioranza rinforzata, significa che alcune questioni fondamentali possono essere risolte solo d'accordo con la minoranza; la maggioranza semplice, quanto meno in alcune materie, non ha il diritto d'imporre la propria volontà alla minoranza. Solo una legge incostituzionale, perché adottata a maggioranza semplice, potrebbe allora interferire, contro la volontà della minoranza, nella sfera dei suoi interessi costituzionalmente garantiti. (Hans Kelsen, La garanzia giurisdizionale, na coletânea “La Giustizia costituzionale”, organizada por Carmelo Geraci, Milão 1981, p. 142 (201-202); ver, também, o original alemão: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, 1929, p. 30 (80 s.)

Adiante, concluía o Mestre de Viena:

“Qualunque minoranza — di classe, nazionale o religiosa — i cui interessi siano in un modo qualunque protetti dalla costituzione ha quindi un interesse eminente alla costituzionalità delle leggi. Ciò è vero, in particolare, nel caso di un cambiamento di maggioranza che lasci all'antica maggi-

oranza, divenuta minoranza, una forza ancora sufficiente per impedire il riunirsi delle condizioni necessarie per una revisione legittima della costituzione. Se l'essenza della democrazia risiede non già nell'onnipotenza della maggioranza ma nel costante compromesso tra i gruppi che la maggioranza e la minoranza rappresentano in parlamento, e quindi nella pace sociale, la giustizia costituzionale appare strumento idoneo a realizzare quest'idea. La sola minaccia di ricorrere al tribunale costituzionale può costituire nelle mani della minoranza strumento idoneo per impedire alla maggioranza di violare incostituzionalmente i suoi interessi giuridicamente protetti ed opporsi così, in ultima analisi, alla dittatura della maggioranza, che no è meno pericolosa per la pace sociale di quella della minoranza" (Kelsen, op. cit., p. 202; Ver, também original alemão, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, cit., p. 81).

Portanto, Kelsen logra estabelecer uma mediação entre democracia e jurisdição constitucional na medida em que enfatiza o direito da minoria de provocar uma Corte Constitucional dotada de poderes para verificar se a maioria obrou ou não em consonância com os parâmetros constitucionais fixados (Cf. sobre o assunto Dieter Grimm, *Zum Verhältnis von Interpretationslehre, Verfassungsgsgerichtsbarkeit und Demokratieprinzip bei Kelsen*, in: *Rechtstheorie, Beiheft 4* (1984), p. 149 (154).

Assinale-se, porém, que, embora reconhecesse que o modo de provocar a Corte Constitucional era essencial para a eficácia de sua atuação e que a ação popular de inconstitucionalidade talvez pudesse constituir-se meio mais efetivo para garantir a efetividade dessa atuação, advertia Kelsen contra a adoção desse sistema pelos riscos a ele inerentes, como se pode ler na seguinte passagem de sua obra:

"Non è tuttavia possibili raccomandare questa soluzione perche essa comporterebbe un pericolo troppo elevato di azioni temerarie ed il rischi di un intollerabile intasamento dei ruoli" (Kelsen, op. cit., p. 194; ver, também, original alemão, p. 74).

As Constituições que consagraram o controle abstrato de normas mostraram-se cautelosas na outorga do direito de propositura às minorias parlamentares. Assim, a Lei de Fundamental de Bonn, de 1949, conferiu esse direito a um terço dos membros do *Bundestag* (Parlamento). Também a Constituição austríaca, que, a despeito da influência de Kelsen na sua elaboração, somente veio a adotar o direito da propositura das minorias em 1975, atribuiu esse direito a um terço dos membros do *Nationalrat* (Parlamento) (Cf. Peter Oberndorfer, *Die Verfassungsrechtsprechung im Rahmen der staatlichen Funktionen, (Bericht Österreich)*, in *Europäische Grundrechtszeitschrift*, 1988, p. 193 (194). As Constituições européias mais modernas têm admitido o direito de propositura da ação mediante iniciativa de minorias parlamentares menos expressivas, como é o caso da Constituição de Portugal, de 1976; (um decimo dos

Deputados à Assembléia da República - cerca de 23 parlamentares - ver artigos 281º, 2º "f" e 151º) e da Espanha, de 1978 (50 Deputados ou 50 Senadores - art. 162 1, a).

Portanto, é fácil ver que, ao assegurar o direito de propositura dos partidos com representação no Congresso Nacional, a Constituição de 1988 acabou por garantir, por via oblíqua, uma proteção às minorias parlamentares que não encontra paradigma no direito constitucional comparado.

Tal como assinalado, o direito de provocar de maneira ilimitada a jurisdição constitucional apresenta virtudes inegáveis. Não se pode deixar de ressaltar, porém, que semelhante modelo apresenta sérios inconvenientes, acentuando, ainda mais, o processo, nem sempre positivo, da chamada "*judicialização da política*". Tal fenômeno ameaça transferir para o Judiciário a solução de questões que, na sua essência, devem ser solvidas no âmbito do próprio Parlamento.

Considerando todos esses argumentos e tendo em vista a necessidade de que a provocação do Supremo Tribunal Federal, na ação direta de inconstitucionalidade, não se converta numa simples decisão política, propõe o Substitutivo que se assegure o direito de propositura aos partidos políticos com representação não inferior a cinco por cento em uma das Casas do Congresso Nacional.

A definição desse limite mínimo tem por escopo conferir maior legitimidade às impugnações formuladas pela minoria parlamentar representada em uma das Casas do Congresso Nacional.

Art. 103, § 1º - Manifestação do Procurador-Geral da República nas ações direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

O Substitutivo confere nova redação ao art. 103, § 1º, deixando assente que se exige a manifestação do Procurador-Geral da República apenas nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade.

A fórmula ampla constante do texto constitucional, que determina seja o Procurador-Geral da República ouvido em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal, ao invés de contribuir para um melhor funcionamento da Justiça, acabou por converter-se em causa de atraso no processo decisório da Alta Corte.

A propósito, convém registrar que, segundo dados estatísticos oficiais, havia, em 1993, cerca de 15.158 processos da competência do Supremo Tribunal Federal aguardando parecer na Procuradoria Geral da República.

Trata-se de situação que, certamente, não contribui para a desejada presteza e celeridade da prestação jurisdicional.

Faz-se mister, pois, a imediata superação desse estado de coisas,

restringindo-se a exigência de manifestação do Procurador-Geral da República apenas aos processos de controle abstrato de normas (ação direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade).

A semelhante conclusão chegaram os ilustres Congressistas Adroaldo Streck (1.533-9 e 15.052-0), Gastone Righi (2.901-6), Nelson Morro (3.285-5), Luis Eduardo Magalhães (8.981-1) e Nilson Gibson (12.268-8).

Art. 103, § 2º - Omissão inconstitucional: conteúdo da decisão.

O Substitutivo oferece nova redação para o art. 103, § 2º, segundo a qual, declarada a inconstitucionalidade por omissão total ou parcial de medida para tornar efetiva norma constitucional, será determinado ao Poder competente que adote as medidas reclamadas dentro de prazo fixado na decisão, que poderá ser de até um ano, suscetível de prorrogação por igual período, a requerimento do órgão responsável pela edição do ato ou pela expedição da providência requerida, desde que demonstrada que a imediata execução poderá ter grave repercussão orçamentária ou financeira ou ensejar séria desorganização administrativa. Quando se tratar de ato legislativo, ficam o Chefe do Poder Executivo e as Mesas das Casas Legislativas obrigados a tomar a iniciativa dentro do prazo fixado na decisão, devendo o projeto ser apreciado em regime de urgência.

Como se sabe, o chamado controle da omissão entre nós converteu-se numa autêntica *vexata quaestio*. Não são poucos os autores que reclamam a necessidade de que se engendrem formas para emprestar maior efetividade às decisões proferidas nos processos de controle da omissão. Alguns chegam a preconizar até mesmo a possibilidade de que se converta o juiz em legislador autêntico, que passaria a expedir os atos normativos reclamados, em caso de omissão do legislador.

É possível que a problemática atinente à inconstitucionalidade por omissão constitua um dos mais tormentosos temas do Direito Constitucional moderno. Ela envolve não só o problema concernente à concretização da Constituição pelo legislador, como também desafia a argúcia do jurista na solução do problema sob uma perspectiva estrita do processo constitucional.

O constituinte de 1988 emprestou significado ímpar ao controle de constitucionalidade da omissão com a instituição dos processos de mandado de injunção e da ação direta da inconstitucionalidade da omissão. Como essas inovações não foram precedidas de estudos criteriosos e de reflexões mais aprofundadas, afigura-se compreensível o clima de insegurança e perplexidade que elas acabaram por suscitar nos primeiros tempos.

Esse estado de incerteza decorre, em parte, do desenvolvimento relativamente recente de uma "*Teoria da omissão inconstitucional*". Aqueles que quiserem se aprofundar no exame do tema perceberão que o seu estudo

sistemático constituía, até muito pouco tempo, monopólio da dogmática constitucional alemã. Esse aspecto contribuiu, sem dúvida, para que a questão fosse tratada, inicialmente, como quase uma *excentricidade* do modelo constitucional desenvolvido a partir da promulgação da Lei Fundamental de Bonn.

Observe-se que o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão configura fenômeno relativamente recente, também na dogmática jurídica alemã. Em 1911, ressaltava Kelsen que a configuração de um dever do Estado de editar determinada lei afigurava-se inadmissível (Kelsen, *Hauptprobleme de Staatsrechtslehre*, 1911, p. 410). Anteriormente, reconhecera Georg Jellinek que a impossibilidade de formular pretensão em face do legislador constituía *communis opinio* (*System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1905, p. 80, nota 1). Sob o império da Constituição de Weimar (1919) negava-se, igualmente, a possibilidade de se formular qualquer pretensão contra o legislador.

Esse entendimento assentava-se, de um lado, na idéia de uma irrestrita liberdade legislativa e, de outro, na convicção de que o legislador somente atuava no interesse da coletividade (Richard Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, 1932, t. II, p. 608; Felix Genzmer, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit*, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, 1932, t. II, p. 506 s.).

Tal concepção sofreu significativa mudança com o advento da Lei Fundamental de 1949. A expressa vinculação do legislador aos direitos fundamentais (art. 1º § 3º) e à Constituição como um todo (art. 20 § 3º) estava a exigir o desenvolvimento de uma nova concepção. Já em 1951 passa a doutrina a admitir, pela voz eloqüente de Bachof, a possibilidade de responsabilização do Estado em virtude de ato de índole normativa (Otto Bachof, *Die verwaltungsrechtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung*, Tübingen, 1968, p. 18), caracterizando uma ruptura com o entendimento até então vigente, baseado na própria jurisprudência do Reichsgericht (Cf. acórdão do Reichsgericht, in RGZ 125, 282, que assentou, expressamente, a impossibilidade de responsabilização do Estado por ato legislativo). Bachof rejeitava, porém, uma pretensão à edição de uma lei por entender que isso seria incompatível com o princípio da divisão de poderes (op. cit., p. 18).

A Corte Constitucional alemã (*Bundesverfassungsgericht*) viu-se compelida a arrostar questão atinente à omissão do legislador logo no seu primeiro ano de atividade.

Na decisão de 19.12.1951, o Tribunal negou a admissibilidade de recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) contra a omissão do legislador, que, segundo alegado, *fixara a pensão previdenciária em valor insuficiente para a satisfação das necessidades básicas de uma família*. Segundo o entendimento então esposado pelo Tribunal, os postulados contidos na Lei Funda-

mental não asseguravam ao cidadão, em princípio, qualquer pretensão a uma atividade legislativa suscetível de ser perseguida mediante *recurso constitucional* (BVerfGE 1, 97 (100)).

As decisões proferidas em 20.02.1957 e em 11.6.1958 estavam a sinalizar a evolução jurisprudencial que haveria de ocorrer.

Na primeira decisão, proferida em processo de recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), o *Bundesverfassungsgericht* admitiu, expressamente, o cabimento de medida judicial contra omissão parcial do legislador, reconhecendo que, ao contemplar determinado grupo ou segmento no âmbito de aplicação de uma norma, o legislador poderia atentar contra o princípio da isonomia, cumprindo, de forma defeituosa, dever constitucional de legislar (BVerfGE 6, 257).

No julgado de 11.6.1958, também proferido em *recurso constitucional* (*Verfassungsbeschwerde*) impetrado contra lei federal que fixava a remuneração de funcionários públicos, o *Bundesverfassungsgericht* declarou que, embora não estivesse legitimado a fixar os vencimentos de funcionários públicos, dispunha ele de elementos suficientes para constatar que, em virtude da alteração do custo de vida, os valores estabelecidos na referida lei não mais correspondiam aos parâmetros mínimos exigidos pelo art. 33 (5) da Lei Fundamental (BVerfGE 8, 1 (28)).

Não se declarou aqui a nulidade do ato normativo - *até porque uma cassação agravaria ainda mais o estado de inconstitucionalidade*. O Tribunal limitou-se a constatar a ofensa a direito constitucional dos impretantes, em virtude da omissão legislativa.

Portanto, a jurisprudência da Corte Constitucional alemã identificou, muito cedo, que configura a omissão inconstitucional não só o *inadimplemento absoluto* de um dever de legislar (*omissão total*), mas também a execução falha, defeituosa ou incompleta desse mesmo dever (*omissão parcial*) (*Teilunterlassung*). Verificou-se, igualmente, que a lacuna inconstitucional poderia decorrer de uma mudança nas relações fáticas, configurando para o legislador imediato dever de adequação.

A identificação da omissão inconstitucional do legislador, no juízo de constitucionalidade, tornava imperioso o desenvolvimento de novas técnicas de decisão, que se afigurassem adequadas a eliminar do ordenamento jurídico essa peculiar forma de afronta à Constituição, sem violentar a própria sistemática constitucional consagrada na Lei Fundamental.

O *Bundesverfassungsgericht* recusou, de plano, a possibilidade de substituir-se ao legislador na colmatação das lacunas eventualmente identificadas, entendendo que a tarefa de concretização da Constituição fora confiada, primordialmente, ao órgão legislativo.

Tal como observado por Herzog, a Corte poderia, em tese, cuidar, ela mesma, da colmatação das lacunas inconstitucionais. A identificação de problemas decorrentes da aplicação do princípio democrático e da divisão de poderes e a consciência de que o afazer legislativo e extremamente técnico e minucioso, revelando-se, por isso, estranho aos misteres da Jurisdição, levaram a Corte Constitucional a reconhecer que a superação do estado de inconstitucionalidade decorrente de uma lacuna inconstitucional configura típico afazer legislativo (Herzog, *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 20, III, nº13). Ademais, os casos mais significativos de omissão inconstitucional até então identificados decorriam de afronta ao princípio da isonomia, cabendo, por isso, ao próprio legislador eleger, no âmbito de seu poder de conformação, a forma adequada de superação da situação inconstitucional (Herzog, op. cit., nº 13).

Assim, tanto o princípio da divisão de poderes quanto o postulado da democracia obstavam a que os Tribunais se arrogassem o direito de suprir lacunas eventualmente identificadas.

Essa orientação fez com que o Tribunal desenvolvesse, como técnica de decisão aplicável aos casos de lacuna inconstitucional, a *declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade (Unvereinbarkeitserklärung)*.

Trata-se de decisão de *caráter mandamental*, que obriga o legislador a suprimir, com a possível presteza, o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão. Essa forma de decisão, construída pela jurisprudência, foi incorporada à Lei que disciplina o processo perante o *Bundesverfassungsgericht*.

Outra técnica de decisão, desenvolvida sobretudo para os casos de omissão inconstitucional, e a *Appellentscheidung*, decisão na qual se afirma que a situação jurídica em apreço *ainda se afigura constitucional*, devendo o legislador empreender as medidas requeridas para evitar a consolidação de um estado de inconstitucionalidade.

Nos termos do art. 103, § 2º da Constituição Federal, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão visa tornar efetiva norma constitucional, devendo ser dada ciência ao Poder competente para adoção das providências necessárias. Em se tratando de órgão administrativo, será determinado que empreenda as medidas reclamadas no prazo de 30 dias.

Objeto desse controle abstrato da inconstitucionalidade e a omissão morosa dos órgãos competentes para a *concretização* da norma constitucional. A própria formulação empregada pelo constituinte não deixa dúvida de que se teve em vista aqui não só a *atividade legislativa*, mas também a *atividade tipicamente administrativa* que pudesse, de alguma maneira, afetar a efetividade da norma constitucional.

Não parece subsistir dúvida de que a concretização da Constituição ha de ser efetivada, fundamentalmente, mediante a promulgação de lei. Os princípios da democracia e do Estado de direito (art. 1º) têm na lei, o seu instrumento essencial. Não se trata aqui apenas de editar normas reguladoras das mais diversas relações, mas de assegurar a sua legitimidade mediante a aprovação por órgãos democraticamente eleitos.

A Administração Pública está vinculada expressamente, dentre outros, ao princípio da legalidade (art. 37). Toda a organização político-administrativa fundamental, no âmbito federal, estadual e municipal, ha de ser realizada mediante lei (Cf. v.g. arts. 18, § 2º a 4º, 25, *caput*, e § 3º, 29, 32 e 33, 39, 43, 93, 128, § 5º, 131, 142, § 1º, 146). O sistema tributário nacional, o sistema das finanças públicas e o sistema financeiro nacional dependem de lei para sua organização e funcionamento (arts. 146, 163, 165).

O art. 5º, II, reproduz a clássica formulação do Direito Constitucional brasileiro segundo a qual *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*, consagrando, de forma ampla, o princípio da reserva legal. O princípio da reserva legal e da anterioridade de lei definidora de crime esta constitucionalmente assegurado (art. 5º, XXXIX). As diversas restrições aos direitos fundamentais somente poderão ser estabelecidas mediante lei, que não pode afetar o seu núcleo essencial, como expressão da cláusula pétrea consagrada no art. 60, § 4º da Constituição.

Todas essas considerações estão a demonstrar que a concretização da ordem fundamental estabelecida na Constituição de 1988 carece, nas linhas essenciais, de lei.

Compete às instâncias políticas e, precipuamente, ao legislador, a tarefa de construção do Estado constitucional. Como a Constituição não basta em si mesma, têm os órgãos legislativos o direito e o dever de emprestar conformação à realidade social.

A decisão no controle da omissão.

O Supremo Tribunal Federal deixou assente, na decisão proferida no Mandado de Injunção nº 107, da Relatoria do eminente Ministro Moreira Alves, que a Corte deve limitar-se, nesses processos, a declarar a configuração da omissão inconstitucional, determinando, assim, que o legislador empreenda a colmatação da lacuna. Tal como a decisão proferida na ação direta por omissão, a decisão tem, para o legislador, caráter obrigatório. Ambos os instrumentos buscam a expedição de uma ordem judicial ao legislador, configurando o chamado *“Anordnungsklagerechts”* (*“ação mandamental”*) (Mandado de Injunção nº 107-3, Relator Ministro Moreira Alves, DJ de 28.11.89) de que falava James Goldschmidt (Goldschmidt, *Zivilprozessrecht*, 2a. edição, Berlin, 1932, § 15a, p. 61).

No mesmo sentido, afirmou o **Bundesverfassungsgericht**, já no começo de sua profícua judicatura, que não estava autorizado a proferir, fora do âmbito da regra geral, uma decisão para o caso concreto, ou de determinar qual norma geral haveria de ser editada pelo legislador (BVerfGE 6, 257 (264), 8, 1 (19); Cf., também, Herzog, in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, art. 20, III, nº 13).

Como referido, essa solução não autoriza a execução forçada de uma obrigação de prestar ato normativo, nem outorga ao Tribunal o direito de substituir o legislador em caso de eventual tardança na satisfação de pretensão positiva de índole normativa.

Nada há de estranhável nisso. Tal como bem observado por Garcia Maynez, com arrimo nas lições de Petrazinsky, as normas que fixam os deveres das autoridades supremas carecem, normalmente, de sanção (Eduardo Garcia Maynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, Mexico, 1951, p.87).

Acentue-se, todavia, que a inobservância pelos órgãos constitucionais de deveres dimanados da própria Constituição afrontaria não só as normas específicas da Carta Magna.

E o próprio *princípio da lealdade constitucional* (*Verfassungsorgantreue*) dos órgãos estatais, entendido como dever de observância de uma conduta leal de exercício harmônico e coordenado de Poder, que estaria ameaçado. Ter-se-ia, portanto, verdadeira ameaça de desintegração do próprio Estado em núcleos diversificados de poder, o que haveria de levar, inevitavelmente, à própria dissolução da ordem constitucional.

Embora muitos recomendem que, em caso de omissão do legislador, deva o juiz ou tribunal editar a norma reclamada, não há dúvida de que é mais fácil enunciar essa regra do que colocá-la em prática. São sérias as objeções que se levantam contra a possibilidade de o Judiciário assumir, ainda que em caráter excepcional, atividades tipicamente legislativas.

É que, como observa Konrad Hesse, falta ao Judiciário o elemento político que caracteriza o Poder Legislativo. “*A jurisprudência — ensina o Mestre alemão — não se desenvolve no processo político de formação da vontade; ela não pode substituir, por isso, o direito surgido do processo legislativo democrático, não tendo a mesma legitimação democrática do direito aprovado pelo Parlamento (Richterrecht entsteht nicht im politischen Willenbildungsprozess; es vermag daher nicht das im demokratischen Gesetzgebungsverfahren entstandene Recht zu ersetzen, und es nicht im gleichen Masse demokratische legitimiert wie das vom Parlament beschlossene Recht)* (Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 16a. edição, Heidelberg, 1988, p. 211).

É certo que a falta de legitimação democrática acabaria por difi-

cultar a elaboração normativa por parte do Poder Judiciário, facilitando o questionamento das soluções por ele adotadas e colocando-o no centro das contradições políticas.

Ademais, as dificuldades técnicas do afazer legislativo parecem constituir óbice intransponível ao desejo tão intensamente manifestado por alguns doutrinadores ou juizes no sentido de que se reconheça um poder legislativo subsidiário aos tribunais, nos casos de omissão inconstitucional.

As dificuldades encontradas pelo Supremo Tribunal Federal para conciliar interesses e tendências conflitantes na elaboração do projeto do Estatuto da Magistratura e a demora no seu envio ao Congresso Nacional demonstram que o afazer legislativo — *mesmo em relação a matérias conhecidas e não tão complexas* — é inçado de dificuldades e marcado por inúmeras vicissitudes, que, simplesmente, refletem as contradições e as resistências desenvolvidas pelos diversos segmentos do corpo social.

Certamente, não teria sido menos onerosa e desgastante para o Tribunal a tarefa de elaboração de uma lei sobre a participação dos empregados nos lucros das empresas, a formulação de diploma que disciplinasse a utilização da energia atômica no território nacional ou que fixasse o salário mínimo.

É despidendo ressaltar que, além de não contribuir para a solução do grave problema da omissão inconstitucional, a eventual atribuição de competência aos órgãos jurisdicionais para fixar normas gerais, em substituição ao legislador, acabaria por colocá-los no centro do debate político, fornecendo material permanente para as críticas que, de quando em vez, se esboçam contra aquilo que alguns consideram verdadeira intromissão de um Poder em outro.

Se o exercício da atividade rotineira do Judiciário mostra-se hábil a provocar tantas incompreensões, e fácil imaginar o grau de reação que seria despertado se este, ao lado da função de *legislador negativo*, passasse a desempenhar também atribuição de *legislador positivo*.

Tem-se de reconhecer, nesse contexto, que se afiguram *quase delirantes* ou *verdadeiramente oníricas* as propostas destinadas a conferir ao Supremo Tribunal Federal poderes de substituir o próprio legislador, no caso de omissão inconstitucional.

São legítimos, todavia, os anseios manifestados no sentido de que se empreste maior eficácia às decisões proferidas pelo Tribunal no controle da omissão. Se o Supremo Tribunal Federal constata a omissão inconstitucional do legislador, devem os órgãos responsáveis pela edição do ato normativo reclamar acudir de imediato à decisão mandamental, procedendo às correções requeridas. Do contrario, restara ameaçada a própria força normativa da Constituição.

Essas razões foram determinantes para que se reconhecesse, no

Substitutivo, o *caráter mandamental* da decisão proferida nos processos de controle da omissão. Tendo em vista as eventuais dificuldades no imediato cumprimento da ordem emanada do Supremo Tribunal Federal, contempla a disposição proposta a possibilidade de que o Tribunal fixe um prazo de até um ano para execução da providência reclamada, podendo-se prorrogar, por igual período, a requerimento do órgão responsável pela edição do ato, desde que demonstrada que o cumprimento imediato da decisão traria graves repercussões orçamentárias, financeiras ou poderia acarretar grave desorganização administrativa.

A proposta contempla, ainda, o delicado problema da omissão legislativa, no que se refere à iniciativa, prescrevendo que, quando se tratar de ato legislativo, o Chefe do Poder Executivo e as Mesas das Casas Legislativas tomarão a iniciativa dentro do prazo fixado na decisão. É de se acrescentar, ainda, que, nesse caso, o Projeto de Lei deverá tramitar sob o regime de urgência.

Portanto, embora não tenham sido adotadas as propostas que recomendavam se atribuisse ao Supremo Tribunal um autêntico poder normativo de índole subsidiária, o presente Substitutivo procura arrostar com seriedade o problema da omissão inconstitucional, atribuindo caráter *mandamental* ou *obrigatório* à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos processos de controle da omissão. A fixação de prazos para a execução da decisão tem em vista a própria realidade, que, muitas vezes, não permite um cumprimento imediato da ordem emanada.

O modelo que se propõe, calcado sobretudo na exitosa experiência alemã, permite um relacionamento sério e profícuo entre órgãos jurisdicionais, legislativos e administrativos, que poderão, dentro dos limites impostos pela própria realidade, contribuir para a realização da vontade constitucional em sua plenitude.

Apercebendo-se da necessidade de um melhor tratamento à questão da inconstitucionalidade por omissão, o ilustre Congressista Vital do Rego apresentou a proposta revisional nº 5.362-3, que, em suas linhas gerais, foi acolhida por esta Relatoria.

Supressão do art. 103, § 3º - Defesa do ato impugnado na Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Advogado-Geral da União.

O art. 103, § 3º, da Constituição de 1988, estabelece a seguinte disposição:

“Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citara, previamente, o Advogado-Geral da União, que defendera o ato impugnado”

Embora o processo de controle abstrato de normas enquanto *processo objetivo* seja, normalmente, processo *unilateral* e *não-contraditório*, deve-

se ressaltar que o que acaba por distingui-lo de outras formas processuais e, exatamente, a não-exigência ou a dispensabilidade de um *interesse jurídico* específico ou, se se quiser, de um interesse de agir (*Rechtsschutzbedürfnis*) de qualquer dos eventuais requerentes na questão submetida à jurisdição constitucional.

Em verdade, a própria definição dos órgãos legitimados a provocar o tribunal já está a indicar que este *direito* — o *direito* de instaurar o processo de controle abstrato — não lhes foi outorgado tendo em vista a defesa de eventuais interesse ou de situações subjetivas. Cuida-se de faculdade vinculada, tão-somente, a um interesse público de controle (*öffentliches Kontrollbedürfnis*). À evidência, o art. 103, *caput*, da Constituição não requer que, para a instauração do processo de controle abstrato de normas, deva qualquer dos entes legitimados demonstrar a existência de um *interesse jurídico* específico. Subsiste, portanto, aqui, a precisa definição da ação direta de inconstitucionalidade, traçada pelo eminente Ministro Moreira Alves, na AR 878-SP: “a ação direta de declaração de inconstitucionalidade e um meio de controle político da Constituição”. Como explicitado pelo eminente Magistrado, “o Procurador-Geral da República — e esse juízo ha de se aplicar com maior razão aos demais entes legitimados — e o titular dessa representação, apenas para o efeito de provocar, ou não, o Tribunal” [RTJ, 94/58].

Os órgãos constitucionalmente legitimados agem, portanto, como Advogados da Constituição (*Verfassungsanwälte*), na fórmula concebida por Kelsen, representando o interesse público no exercício do controle de constitucionalidade. De qualquer forma, restaria indagar se, ao determinar a *citação* do Advogado-Geral da União para defender o ato impugnado, não teria o constituinte pretendido instituir aqui um processo de índole contraditória.

Convém notar que, como observa Klaus Schlaich, embora o controle abstrato de normas seja concebido como processo unilateral, e certo que, em virtude do conteúdo político dos temas, acabe por assemelhar-se a qualquer processo contraditório (*streitähnlich*). E que o § 77 da Lei do *Bundesverfassungsgericht* assegura aos órgãos que participaram da elaboração do ato normativo expresse direito de manifestação (*Ausserungsrecht*).

No caso do disposto no art. 103, § 3º, e difícil imaginar o que pretendeu, de fato, o constituinte, ao designar um órgão da consultoria jurídica do Poder Executivo federal para proceder à defesa de atos dos demais Poderes federais, bem como dos atos normativos editados pelos Estados-Membros. Se, efetivamente, pretendia criar aqui um autêntico processo contraditório, tem-se de reconhecer que não logrou concretizar o seu intento. Basta considerar que o Presidente da República e um dos órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no controle abstrato de normas (art. 103, I). E ao Advogado-Geral da União, nos expressos termos do art. 131, *caput*, incumbe prestar consultoria e assessoria jurídica ao Poder Executivo federal.

Assim, como poderá o Advogado-Geral da União defender o ato impugnado, quando se tratar de arguição formulada pelo próprio Chefe do Executivo (art. 103, I)?

Nesse caso, ter-se-ia a seguinte situação: enquanto consultor jurídico do Presidente da República (art. 131, *caput*), caberia ao Advogado-Geral da União desenvolver argumentos e formular pareceres que demonstrassem a inconstitucionalidade da lei a ser impugnada diretamente perante o Supremo Tribunal Federal. Nos termos do art. 103, § 3º, deveria defender o ato que, enquanto assessor jurídico do Executivo, acabou de impugnar.

É possível que se tente contornar esse obstáculo com a indicação de substituto imediato para o cumprimento de uma ou de outra tarefa. Embora não se possa negar que, sob muitos aspectos, *o processo constitucional e fruto de uma ficção*, é fácil de ver que não se pode levar a ficção a esses extremos.

Pode-se indagar ainda se o Advogado-Geral da União deve defender ato manifestamente inconstitucional. Em princípio, não se pode exigir que órgão instituído pela Constituição veja-se na contingência de propugnar pela legitimidade de atos contrários ao ordenamento básico, em flagrante ofensa ao postulado imanente da *fidelidade constitucional*. Se a resposta pudesse ser afirmativa, teríamos de reconhecer que a Constituição brasileira acabou por instituir a “Advocacia da Inconstitucionalidade”. Em verdade, tais considerações parecem legitimar a idéia de que, a despeito da concepção e formulação gravemente defeituosas, o constituinte somente pode ter assegurado ao Advogado-Geral da União um *direito de manifestação*, dentro dos limites impostos pelo próprio ordenamento constitucional.

Todas essas razões parecem recomendar a supressão do instituto em apreço, que em nada contribui para o aperfeiçoamento do processo de controle abstrato de normas, causando, isto sim, maior demora no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade.

A defesa do ato impugnado há de ser feita pelos órgãos responsáveis pela sua edição ou aprovação.

A respeito da extinção da defesa compulsória, pelo Advogado-Geral da União, nas ações diretas de inconstitucionalidade, manifestaram opinião, em linhas gerais, semelhante à desta Relatoria, os ilustres Congressistas Dércio Knop (548-5), Gilberto Miranda (1.037-6), Adroaldo Streck (1.944-9), Jutahy Magalhães (4.201-1), Cidinha Campos (14.621-9) e Pedro Teixeira (15.563-5).

Art. 103, § 3º - nova redação.

O Substitutivo introduz, no § 3º, do art. 103 cláusula segundo a qual lei, cuja iniciativa se faculta ao Supremo Tribunal Federal, poderá outor-

gar a outras decisões de mérito do Tribunal eficácia contra todos, bem como dispor sobre o efeito vinculante dessas decisões para os órgãos e agentes públicos.

Como se sabe, as Corte Constitucionais caracterizam-se não apenas por sua especialidade na aferição da legitimidade do direito ordinário em face da norma constitucional, mas também pela eficácia geral ou vinculante de suas decisões. Não fosse assim, restaria prejudicada a função que se reconhece a esses órgãos de autêntico intérprete da Constituição.

A Emenda Constitucional nº 3, de 1992, constitucionalizou os conceitos de eficácia *erga omnes* e de *efeito vinculante*, ao estabelecer que as decisões definitivas de mérito, proferidas na ação declaratória de constitucionalidade, seriam dotadas desses atributos.

A eficácia contra todos e o efeito vinculante: evolução histórica e análise no Direito Comparado.

É possível que o primeiro esforço de sistematização, no que se refere à eficácia *erga omnes* e ao efeito vinculante das decisões de Cortes integrantes da chamada jurisdição estatal (*Staatsgerichtsbarkeit*) ou da jurisdição constitucional (*Verfassungsgerichtsbarkeit*), tenha-se desenvolvido sob o império da Constituição de Weimar (1919).

A decisão proferida pelo *Tribunal Supremo da Alemanha (Reichsgericht)* ou pela Corte de Finanças (*Finanzgerichtshof*), no processo de controle abstrato de normas previsto no art. 13, II, da Constituição de Weimar, tinha *força de lei (Gesetzeskraft)* (Lei de 8 de abril de 1920, § 3, III).

A doutrina constitucional não era unânime quanto ao significado da *força de lei* — alguns diziam que o Judiciário ficava investido, nesse caso, de funções legislativas —, nem quanto aos seus limites, isto é, se estaria limitada à parte dispositiva (Cf., a propósito, Heinrich Triepel, *Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern*, cit., p. 112; Wolfgang Flad, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution*, p. 46), ou se abrangeria, também, os fundamentos determinantes, o que faria com que a decisão sobre a inconstitucionalidade de uma lei afetasse a validade de leis de conteúdo igual ou semelhante do mesmo Estado ou de outro (Cf. Walter Jellinek, *Der Schutz des öffentlichen Rechts*, VVDStRL, Caderno 2, 1925, p. 44.)

Sustentou-se, na literatura, que, além de cassar a lei com eficácia *erga omnes*, a decisão expressava também uma interpretação autêntica da lei federal (Cf. Gerhard Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, p. 107; Walter Jellinek, *Der Schutz des öffentlichen Rechts*, VVDStRL 2 (1925), p. 8 (43)).

Em outros termos, o direito federal vigente não poderia tolerar disposição idêntica à censurada, nem uma disposição futura de igual teor ou de significado idêntico, ainda que integrante do ordenamento jurídico de um outro

Estado (Cf. Walter Jellinek, *Der Schutz des öffentlichen Rechts*, VVDStRL 2 (1925), p. 843).

Essa não parecia ser, porém, a orientação dominante na doutrina.

Triepel sustentava, ao contrário, opinião segundo a qual os efeitos do julgado limitavam-se à parte dispositiva (*Urteilstenor*) publicada no Diário Oficial. Os fundamentos de decisão, que não eram publicados, não eram dotados de *força de lei* (*Gesetzeskraft*). Assim, o julgado não possuía a força de uma interpretação autêntica (*Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern*, p.112).

Portanto, disposição de teor idêntico editada por outro Estado-membro não era inválida pelo simples fato de os fundamentos da decisão proferida pelo *Reichsgericht* serem integralmente aplicáveis a ela (Cf. Triepel, *Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern*, p. 113).

Não se excluía, inclusive, a possibilidade que o Estado viesse a promulgar posteriormente lei de conteúdo idêntico ou semelhante ao do texto normativo declarado inconstitucional, uma vez que a *força de lei* da decisão não alcançava esse novo ato (Cf. Triepel, *Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern*, p. 113).

A Lei Fundamental de Bonn, de 1949, consagrou, no art. 94, n° 2, que lei federal poderia dispor sobre os casos em que as decisões da Corte Constitucional alemã seriam dotadas de eficácia *erga omnes* (*Gesetzeskraft*).

A Lei orgânica da Corte Constitucional alemã, de 1951, outorga *força de lei* às decisões proferidas nos processos de controle abstrato e concreto e normas, nos processos destinados a verificar se determinada regra de Direito Internacional Público e parte integrante do direito federal, nos processos sobre a subsistência de direito pre-constitucional como direito federal, bem como nos processos de recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), quando se declara a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei (§ 31, (2)).

Houve por bem o legislador alemão estabelecer ainda, no § 31, (1) da referida Lei orgânica, que as decisões da Corte Constitucional vinculavam todos os órgãos constitucionais da União e dos Estado, bem como todos os tribunais e órgãos administrativos (*Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden*).

Desde então, esforçam-se doutrina e jurisprudência para precisar o significado dos dois institutos, bem como para acentuar-lhes as diferenças.

Se havia dúvida sobre o exato significado do efeito vinculante, é certo que nunca se negou que tal instituto reforçava a eficácia das decisões da Corte Constitucional, tornando-as obrigatórias para todos os órgãos e entes

públicos, tivessem eles integrado ou não o processo (Cf, sobre o assunto, Christian Pestalozza, *Verfassungsprozessrecht*, 3a. edição, 1991, p. 320-321).

A Constituição austríaca de 1920, na versão de 1929, estabelece que, declarada a inconstitucionalidade de lei pela Corte, ficam todos os tribunais e autoridades administrativas vinculadas à decisão judicial.

Outras Constituições também reconheceram a eficácia geral e obrigatória das decisões proferidas por Cortes Constitucionais, especialmente no controle abstrato de normas. Assim, a Constituição portuguesa, de 1976, consagra que o *Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral* a inconstitucionalidade ou a ilegalidade (art. 281º, (1) e (3)). Também a Constituição espanhola, de 1978, dispõe que “*as sentenças que declarem a inconstitucionalidade de uma lei ou de uma norma com força de lei e todas as que não se limitem à apreciação subjetiva de um direito revestem-se de plena eficácia geral*” (art. 164º (1)).

Embora as referências mais marcantes pareçam provir, no particular, dos chamados *sistemas de controle concentrado*, assinala-se que o efeito vinculante não é estranho ao sistema difuso.

Tome-se como exemplo o modelo americano. Ali existe o instituto do *stare decisis*, que vincula os órgãos judiciais inferiores à jurisprudência das Cortes superiores, mormente à orientação da *Supreme Court* (Cf. Nelson de Sousa Sampaio, “O Supremo Tribunal Federal e a nova fisionomia do judiciário”, in RDP nº 75 (1985), p. 5 (11; ver, também, Karl Loewenstein, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der Vereinigten Staaten*, 1959, p. 425).

Também a Constituição mexicana contempla expressamente a possibilidade de uniformização de entendimento pela Suprema Corte de Justiça, no processo de *amparo*, que vinculara os demais Tribunais ordinários (Constituição, art. 107, XIII).

Significado da eficácia erga omnes.

Do prisma estritamente processual, a eficácia geral ou *erga omnes* obsta, em primeiro plano, a que a questão seja submetida uma vez ao Tribunal.

Não se tem, porém, uma mudança qualitativa da situação jurídica. Enquanto a declaração de nulidade importa na cassação da lei, não dispõe a declaração de constitucionalidade de efeito análogo.

A validade da lei não depende da declaração judicial e a lei vige, após a decisão, tal como vigorava anteriormente (Cf., a propósito, Maunz, entre outros, in *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 31 nº 42, Christoph Gusy, *Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht*, Berlin, 1985, p. 223. Não fica o legislador, igualmente, impedido de alterar ou mesmo de

revogar a norma em questão.

Questão que tem ocupado os doutrinadores diz respeito, todavia, à eventual vinculação do Tribunal no caso da declaração de constitucionalidade.

Poderia ele vir a declarar, posteriormente, a inconstitucionalidade da norma declarada constitucional? Estaria ele vinculado à decisão anterior?

A questão suscitou controvérsias na Alemanha.

A “força de lei” (*Gesetzeskraft*) da decisão do *Bundesverfassungsgericht* que confirma a constitucionalidade revelar-se-ia problemática se o efeito vinculante geral, que se lhe reconhece, impedisse que o Tribunal se ocupasse novamente da questão (Cf., a propósito, BVerfGE 33, 199 (203 s.); Hans Brox, *Zur Zulässigkeit der erneuten Überprüfung einer Norm durch das Bundesverfassungsgericht*, in *Festschrift für W. Geiger*, p. 810 (825)).

Se se considera a “força de lei”, tal como a doutrina dominante, como *instituto especial de controle de normas* e, por isso, como um *instituto de índole processual* (Cf. Brox, *Zur Zulässigkeit der erneuten Überprüfung einer Norm durch das Bundesverfassungsgericht*, in *Festschrift für W. Geiger*, p. 809 (818)), não expressa ele mais do que a idéia de que o Tribunal não pode, num novo processo, proferir decisão discrepante da anteriormente proferida (Brun-Otto Bryde, *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, p. 408).

Não se pode cogitar, portanto, de superação ou de convalidação de eventual inconstitucionalidade da lei que não teve a sua impugnação acolhida pelo Tribunal (Cf. Bryde, *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, p. 408; Maunz, entre outros, in *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 31, n° 37).

Se o instituto da *eficácia erga omnes* entre nós, tal como a *força de lei* no direito tedesco, constitui, também, categoria de direito processual específica do processo de controle abstrato de constitucionalidade, afigura-se lícito indagar se seria admissível submeter a norma confirmada, uma vez mais, ao juízo de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

Analisando especificamente o problema da admissibilidade de uma nova aferição de constitucionalidade de norma declarada constitucional pelo *Bundesverfassungsgericht*, considera Hans Brox possível, desde que satisfeitos alguns pressupostos:

“Se se declarou, na parte dispositiva da decisão, a constitucionalidade da norma, então se admite a instauração de um novo processo para aferição de sua constitucionalidade se o requerente, o Tribunal suscitante (controle concreto) ou o recorrente (recurso constitucional = *Verfassungsbeschwerde*) demonstrar que se cuida de uma nova questão. Tem-se tal situ-

ação se, após a publicação da decisão, verificar-se uma mudança do conteúdo da Constituição ou da norma objeto do controle, de modo a permitir supor que outra poderá ser a conclusão do processo de subsunção. Uma mudança substancial das relações fáticas (Lebensverhältnisse) ou da concepção jurídica geral pode levar a essa alteração” (Brox, Zur Zulässigkeit der erneuten Überprüfung einer Norm durch das Bundesverfassungsgericht, in Festschrift für W. Geiger, p. 809 (826).

Em síntese, declarada a constitucionalidade de uma lei, ter-se-á de concluir pela inadmissibilidade de que o Tribunal se ocupe, uma vez mais, da aferição de sua legitimidade, salvo no caso de significativa mudança das circunstâncias fáticas (BVerfGE 33, 199; 39, 169) ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes (Bryde, *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, p. 409; Brox, *Zur Zulässigkeit der erneuten Überprüfung einer Norm durch das Bundesverfassungsgericht*, in Festschrift für W. Geiger, p. 809 (818).

Também entre nós se reconhece, tal como ensinado por Liebman com arrimo em Savigny (Cf. Enrico Tulio Liebman, *Eficácia e Autoridade da Coisa Julgada*, Rio de Janeiro, 1984, p. 25-26), que as sentenças contêm implicitamente a clausula *rebus sic stantibus* (Cf., também, dentre outros, Adolfo Schönke, *Derecho Procesal Civil*, tradução da 5a. edição alemã, Barcelona, 1950, p. 273), de modo que as alterações posteriores que alterem a realidade normativa, bem como eventual modificação da orientação jurídica sobre a matéria podem tornar inconstitucional norma anteriormente considerada legítima - *inconstitucionalidade superveniente* (Cf. RE nº 105.012, Relator Ministro Néri da Silveira, RTJ 136/734).

Portanto, a eficácia *erga omnes* não obsta a que se submeta nova arguição de inconstitucionalidade de norma já declarada constitucional, desde que presentes os pressupostos que permitam essa reapreciação.

Significado do efeito vinculante.

Considerando que o efeito vinculante (*Bindungswirkung*) é um instituto processual que se destaca e desenvolve a partir da força de lei (*Gesetzeskraft*) parece legítimo, também aqui, que se recorra à literatura alemã para explicitar o seu efetivo significado.

Em síntese, pode-se afirmar que são os seguintes os atributos básicos do efeito vinculante no modelo germânico.

No que concerne aos órgãos estatais que, de alguma forma, integraram o processo, assume o *efeito vinculante* o seguinte significado:

(1) Os órgãos estatais que integraram o processo no qual foi proferida a decisão estão, nos termos do § 31, I, obrigados a observar e a executar o julgado, devendo empreender todas as medidas necessárias ao

restabelecimento de um estado de legitimidade (imperativo de revogação e de anulação: Gebot der Selbstaufhebung und Rückabwicklung), exigências essas que não decorrem diretamente da coisa julgada material (Christian Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, p. 321);

(2) Eles estão vinculados, igualmente, à orientação estabelecida pelo Tribunal no que diz respeito à conduta futura, de modo que do efeito vinculante decorre — tal como da coisa julgada material — uma proibição de repetição ou de reiteração (Wiederholungsverbot) (Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, p. 321).

(3) Portanto, se a parte dispositiva contiver expressa censura a uma ação legislativa ou administrativa dos órgãos constitucionais, ficam eles obrigados não só a afastar a lesão, como também a evitar que ela se repita. Identifica-se aqui, dentre outros, um dever de abstenção (Unterlassungspflicht). Ao contrário, se a decisão exigir uma conduta ativa — v.g, se a parte dispositiva contiver uma censura a uma omissão legislativa —, então deve o órgão estatal atuar com vistas a sanear a situação ilegítima (Maunz, entre outros, in Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 31, I, n° 24).

Para os não-partícipes do processo são as seguintes as consequências do efeito vinculante:

(1) Ainda que não tenham integrado o processo os órgãos constitucionais estão obrigados, na medida de suas responsabilidades e atribuições, a tomar as necessárias providências para o desfazimento do estado de ilegitimidade;

(2) Declarada a inconstitucionalidade de uma lei estadual, ficam os órgãos constitucionais de outros Estados, nos quais vigem leis de teor idêntico, obrigados a revogar ou a modificar os referidos textos legislativos (Cf. BVerfGE 40, 88; Ver, também, Maunz, in Maunz, dentre outros, § 31, I, n° 25);

(3) Também os órgãos não-partícipes do processo ficam obrigados a observar, nos limites de suas atribuições, a decisão proferida, sendo-lhes vedado adotar conduta ou praticar ato de teor semelhante àquele declarado inconstitucional pelo Bundesverfassungsgericht (proibição de reiteração em sentido lato: Wiederholungsverbot im weiteren Sinne oder Nachahmungsverbot) (Cf. Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, p. 323) A Lei do Bundesverfassungsgericht autoriza o Tribunal, no processo de Verfassungsbeschwerde (recurso constitucional), a incorporar a proibição de reiteração da medida considerada inconstitucional na parte dispositiva da decisão (§ 95, I, 2).

Problema de inegável relevo diz respeito aos limites objetivos do efeito vinculante, isto é, à parte da decisão que tem efeito vinculante para os órgãos constitucionais, tribunais e autoridades administrativas. Em suma, indaga-se, tal como em relação à coisa julgada e à força de lei, se o efeito vinculante esta adstrito à parte dispositiva da decisão (Urteilstenor; Entscheidungsformel)

ou se ele se estende também aos chamados fundamentos determinantes (tragende Gründe), isto é, aos fundamentos decisivos para a obtenção do resultado consagrado na decisão (conditio sine qua non), ou, ainda, se o efeito vinculante abrange também as considerações marginais, as coisas ditas de passagem, isto é, os chamados obiter dicta (Cf. Maunz, entre outros, in Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 31, I, n° 16).

A Corte Constitucional alemã sempre interpretou o efeito vinculante (Bindungswirkung), previsto no § 31, I, da Lei orgânica, como instituto mais amplo do que a coisa julgada (e do que a força de lei, por conseguinte) exatamente por tornar obrigatória não apenas a observância da parte dispositiva da decisão, mas também dos chamados fundamentos determinantes (tragende Gründe). Os órgãos e autoridades federais e estaduais, bem como os juízes e Tribunais estariam, assim, vinculados às assertivas abstratas (abstrakte Rechtsaussagen) da Corte constitucional. A decisão não resolveria apenas caso singular, mas conteria uma determinada concretização jurídica da Constituição para o futuro (Cf. Bryde, Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, cit., p. 413).

Raciocínio semelhante há de ser desenvolvido entre nós.

A proposta originária no sentido de que dotassem as decisões do Supremo Tribunal Federal de uma eficácia adicional (efeito vinculante) e de autoria do Deputado Roberto Campos, com se pode ler na seguinte passagem da justificativa de Proposta de Emenda à Constituição formulada em 1992:

“Além de conferir eficácia erga omnes às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade, a presente proposta de emenda constitucional introduz no Direito brasileiro o conceito de efeito vinculante em relação aos órgãos e agentes públicos. Trata-se de instituto jurídico desenvolvido no Direito processual alemão, que tem por objetivo outorgar maior eficácia às decisões proferidas por aquela Corte Constitucional, assegurando força vinculante não apenas à parte dispositiva da decisão, mas também aos chamados fundamentos ou motivos determinantes (tragende Gründe).

A declaração de nulidade de uma lei não obsta à sua reedição, ou seja, à repetição do seu conteúdo em outro diploma legal. Tanto a coisa julgada quanto a força de lei (eficácia erga omnes) não lograriam evitar esse fato. Todavia, o efeito vinculante, que deflui dos fundamentos determinantes (tragende Gründe) da decisão, obriga o legislador a observar estritamente a interpretação que o tribunal conferiu à Constituição. Conseqüência semelhante se tem quanto às chamadas normas paralelas. Se o tribunal declarar a inconstitucionalidade de uma lei do Estado A, o efeito vinculante terá o condão de impedir a aplicação de norma de conteúdo semelhante do Estado B ou C (cf. Christian Pestalozza comentário ao § 31, I, da Lei do Tribunal Constitucional Federal Alemão (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) in “Direito Processual Constitucional (Verfas-

sungsprozessrecht)", 2ª edição, Verlag C.H. Beck, Munique, 1982, pp. 170/171, que explica o efeito vinculante, suas conseqüências e a diferença entre ele e a eficácia, seja inter partes ou erga omnes). Es-tas propostas não só reforçam o papel do Supremo Tribunal Federal, como guardião da Carta Magna, mas também contribuem para a celeridade e economia processuais na medida em que, com a decisão de um determinado caso e mediante a aplicação da eficácia erga omnes e do efeito vinculante, propiciam solverem-se todas as questões semelhantes ou idênticas (Proposta de emenda à Constituição nº 130, de 1992).

De um lado, parece inequívoco o propósito do legislador constituinte, tal como expresso na Emenda Roberto Campos, posteriormente assimilada pelo Substitutivo do Deputado Luiz Carlos Hauly, que viria a resultar na Emenda nº 3, de 1993 (Cf., a propósito, os dois Substitutivos apresentados pelo Deputado Benito Gama, Relator da Comissão Especial destinada examinar a Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 1991). De outro, um entendimento que limitasse o efeito vinculante à parte dispositiva da decisão acabaria por confundir, em grande parte, a eficácia erga omnes e o efeito vinculante, que, como visto, foram concebidos como categorias jurídicas diversas.

Com o efeito vinculante, pretendeu-se conferir eficácia adicional à decisão do Supremo Tribunal Federal, outorgando-lhe amplitude transcendente ao caso concreto.

Os órgãos estatais abrangidos pelo efeito vinculante devem observar, pois, não apenas o conteúdo da parte dispositiva da decisão, mas a norma abstrata que dela se extrai, isto é, que determinado tipo de situação, conduta ou regulação - e não apenas aquela objeto do pronunciamento jurisdicional - é constitucional ou inconstitucional e deve, por isso, ser preservado ou eliminado.

Com a positivação dos institutos da eficácia erga omnes e do efeito vinculante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ação declaratória de constitucionalidade, deu-se um passo significativo no rumo da modernização e racionalização da atividade da jurisdição constitucional entre nós.

Todavia, esse avanço ainda parece tímido diante da função institucional do Supremo Tribunal, que, como já referido, exerce entre nós as atribuições básicas de uma Corte Constitucional.

Afigura-se, pois, adequado que se reforce a eficácia de decisões do Supremo Tribunal proferidas em processos diversos.

Como não se pode dizer, com segurança, quais as decisões que devem ter a sua eficácia reforçada com os atributos da eficácia erga omnes e do efeito vinculante, julga-se, parece recomendável que se defira ao legislador, expressamente, a atribuição de fazê-lo, após uma avaliação segura sobre o significado transcendental de determinados processos.

Art. 103, § 4º - Ação declaratória de constitucionalidade: legitimação do Governador de Estado ou do Distrito Federal.

O Substitutivo introduz modificação no art. 103, § 4º, da Constituição, destinada a reconhecer a legitimação do Governador do Estado ou do Distrito Federal para propor a ação direta de constitucionalidade.

Como se sabe, o controle abstrato de normas revela-se instrumento assaz valioso tanto por permitir eliminar do ordenamento jurídico as leis inconstitucionais (função de defesa), quanto por afastar, de maneira definitiva, a discussão sobre a inconstitucionalidade, com a declaração da legitimidade da lei (função de segurança jurídica).

É, por isso, que alguns ordenamentos jurídicos, como o caso do alemão, admitem a instauração do controle abstrato de norma tanto para obter uma declaração de inconstitucionalidade, quanto para colher eventual declaração de constitucionalidade.

Transcreva-se, a propósito, o § 76, da Lei orgânica da Corte Constitucional alemã (Bundesverfassungsgericht):

“A ação proposta pelo Governo Federal, por um Governo Estadual ou por um terço dos membros do Parlamento Federal, nos termos do artigo 93, I, nº 2, da Lei Fundamental, somente é admissível se um dos órgãos legitimados considerar que o direito federal ou direito estadual

1. em virtude de sua incompatibilidade formal ou material com a Lei Fundamental ou com outras disposições do direito federal, e nulo, ou

2. considerar que disposição do direito federal ou do direito estadual é válida após um Tribunal, uma autoridade administrativa ou um órgão da União ou de um Estado ter deixado de aplicá-la por considerá-la incompatível com a Constituição ou com o direito federal”.

O § 76 da Lei do Bundesverfassungsgericht contém, portanto, duas alternativas. A segunda - se um dos órgãos legitimados considerar que disposição do direito federal ou direito estadual é válida após um Tribunal, uma autoridade administrativa ou um órgão da União ou de um Estado ter deixado de aplicá-la por considerá-la incompatível com a Constituição - permite a proposição da ação de controle abstrato pelo Governo (Cf. Jürgen Jekewitz, Die Kostenlast beim Verfassungsprozess, JZ 1978, p. 667 (673-4)).

Dessa forma, pode o próprio Governo contribuir para uma maior clareza e segurança jurídica, conforme, de resto, demonstram alguns exemplos da jurisprudência do Tribunal (Cf. Decisões da Corte Constitucional alemã - BVerfGE 2, 307; BVerfGE 6, 104; BVerfGE 12, 205 (217 s.); Cf. também BVerfGE 2, 143 (158)).

A Emenda Constitucional nº 3, de 1993, reconhecendo a necessi-

dade de se outorgar a determinados órgãos o poder de provocar o Supremo Tribunal Federal para declarar não a inconstitucionalidade da norma, mas sim a sua constitucionalidade, atribuiu o direito de propositura ao Presidente da República, às Mesas da Câmara e do Senado Federal e ao Procurador-Geral da República.

Não contemplou o referido texto normativo o Governador do Estado, ou do Distrito Federal, que, muitas vezes, ressentia-se da falta de um instrumento expedito para dirimir controvérsias constitucionais graves, aptas a afetar o funcionamento da Administração estadual.

Por essas razões, parece recomendável que se atribua legitimação para propor ação direta de constitucionalidade também ao Chefe do Poder executivo estadual ou distrital.

De forma idêntica entenderam os ilustres Congressistas José Luiz Clerot (3.000-0) e Almir Gabriel (16.085-1), bem como a Liderança do Partido Democrático Trabalhista (14.132-0 e 16.826-1).

Art. 103, § 5º - Declaração de inconstitucionalidade com eficácia *ex nunc* ou *pro futuro*.

O Substitutivo propõe seja introduzido o seguinte parágrafo ao art. 103:

“Quando o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, poderá determinar, por maioria de dois terços dos votos de seus membros, que estes deixarão de produzir efeito a partir do trânsito em julgado da decisão”.

A discussão sobre a atribuição de efeito retroativo ou não à decisão que declara a inconstitucionalidade de lei esta indissociavelmente vinculada ao debate sobre o desenvolvimento da jurisdição constitucional iniciado no primeiro quartel deste século.

Na famosa conferência proferida perante a Associação Alemã de Professores de Direito Público (*Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*), em 1928, sustentou Kelsen a necessidade de que se restringissem os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, tendo em vista sobretudo razões de segurança jurídica.

A propósito, afirmava Kelsen:

“Sarebbe opportuno, in ogni caso, sempre nell'interesse della certezza del diritto, non attribuire, in linea di principio effetti retroattivi all' annullamento delle norme generali, quanto meno nel senso di lasciar sussistere tutti gli atti giuridici anteriormente posti in essere sulla base di tali norme. Questo interesse non si riscontra tuttavia per i fatti anteriori all' annullamento che nel momento in cui questo viene pronunciato, non sono stati oggetto di decisione da

parte di alcuna pubblica autorità e che, se si escludesse ogni effetto retroativo della pronuncia, dovrebbero sempre — dato che la norma generale è annullata pro futuro, cioè per i fatti posteriori all' annullamento — essere giudicati alla sua stregua" (Hans Kelsen, *La garanzia costituzionale*, in *La giustizia costituzionale - coletânea organizada por Carmelo Geraci*, Milão, 1981, p. 142 (191) - Cf., também, o original alemão- *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, Berlim, 1929, p. 30 (71)).

Advogava Kelsen, igualmente, a necessidade de que, em nome da segurança jurídica, se outorgasse competência à Corte Constitucional para dispor sobre a entrada em vigor da decisão declaratória da inconstitucionalidade (Cf. *La garanzia costituzionale*, cit., p. 192).

As idéias básicas de Kelsen foram positivadas na Constituição austríaca de 1920-29, que, na sua versão de 1975, dispõe que a decisão declaratória da inconstitucionalidade de uma norma será eficaz após a sua publicação, salvo se a Corte Constitucional fixar prazo diverso para sua entrada em vigor, que, de qualquer forma, não poderá ser superior a uma ano (*Die Aufhebung tritt am Tage der Kundmachung in Kraft, wenn nicht der Verfassungsgerichtshof für Ausserkrafttreten eine Frist bestimmt. Diese Frist darf ein Jahr nicht überschreiten*).

É interessante notar que, nos próprios Estados Unidos da América, onde a doutrina acentuava tão enfaticamente a idéia de que a expressão "lei inconstitucional" configurava uma *contradictio in terminis*, uma vez que "the unconstitutional statute is not law at all" (Cf. W. W. Willoughby, *The Constitutional law of the United States*, vol. I, p. 9-10; Cf., também, Thomas M. Cooley, *Treatise on the Constitutional Limitations*, 1878, p. 227), passou-se a admitir, após a Grande Depressão, a necessidade de se estabelecerem limites à declaração de inconstitucionalidade (Cf. Laurence Tribe, *The American Constitutional Law*, p. 27). A Suprema Corte Americana vem considerando o problema proposto pela eficácia retroativa de juízos de inconstitucionalidade a propósito de decisões em processos criminais. Se as leis ou atos inconstitucionais nunca existiram enquanto tais, eventuais condenações nelas baseadas quedam ilegítimas e, portanto, o juízo de inconstitucionalidade implicaria a possibilidade de impugnação imediata de todas as condenações efetuadas sob a vigência da norma inconstitucional. Por outro lado, se a declaração de inconstitucionalidade afeta tão-somente a demanda em que foi levada a efeito, não há que se cogitar de alteração de julgados anteriores.

Sobre o tema, afirma Tribe:

"No caso *Linkletter v. Walker*, a Corte rejeitou ambos os extremos: 'a Constituição nem proíbe nem exige efeito retroativo.' Parafraseando o Justice Cardozo pela assertiva de que 'a constituição federal nada diz sobre o assunto', a Corte de *Linkletter* tratou da questão da retroatividade como um

assunto puramente de política (política judiciária), a ser decidido novamente em cada caso. A Suprema Corte codificou a abordagem de Linkletter no caso *Stovall v. Denno*: “Os criterios condutores da solução da questão implicam (a) o uso a ser servido pelos novos padrões, (b) a extensão da dependência das autoridades responsáveis pelo cumprimento da lei com relação aos antigos padrões, e (c) o efeito sobre a administração da justiça de uma aplicação retroativa dos novos padrões.” (op. cit., p. 30).

Genericamente, dois fatores condicionam a aplicação retroativa dos juízos de inconstitucionalidade na lição de Tribe:

“Claramente, estas duas perspectivas correlacionam-se de modo muito próximo com as asserções semelhantes e subjacentes à judicial review. A primeira abordagem enfatiza o que se presume ser um corolário do fato da inconstitucionalidade em si mesma: a Constituição atua em virtude de sua própria força normativa; e apenas o reconhecimento judicial deste fato que pode vir a ser diferido. A segunda abordagem enfoca o fato de que a descoberta de uma inconstitucionalidade da-se no contexto de um julgamento; o resultado de um juízo de inconstitucionalidade não é a invalidação de um estatuto, mas a solução de um conflito particular entre duas partes específicas. Igualmente claro, portanto, uma solução apropriada da questão do efeito de um juízo de inconstitucionalidade seria aquela que reconhecesse tanto que um tal julgamento envolve a afirmação de uma norma constitucional quanto que tal norma é afinal afirmada no contexto de um julgamento.” (op. cit., p. 28).

A preocupação com as conseqüências jurídicas das decisões proferidas no juízo de constitucionalidade já se mostrava presente na literatura jurídica alemã da época de Weimar. Assim, sustentava Triepel, no conhecido Referat sobre “a natureza e desenvolvimento da jurisdição constitucional”, que, quanto mais políticas fossem as questões submetidas à jurisdição constitucional tanto mais adequada pareceria a adoção de um processo judicial totalmente diferenciado dos processos ordinários (Heinrich Triepel, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL, Vol. 5 (1929), p. 26 s.). “Quanto menos se cogitar, nesse processo, de ação (...) de condenação, de cassação de atos estatais — dizia Triepel — mais facilmente poderão ser resolvidas, sob a forma judicial, as questões políticas, que são, igualmente, questões jurídicas” (op. cit., p. 26).

Quase simultaneamente esforçava-se Walter Jellinek para reduzir o conteúdo normativo do art. 13, parágrafo 2º, da Constituição de Weimar, afirmando que o Reichsgericht somente poderia conhecer de uma arguição de inconstitucionalidade, no processo de controle abstrato de normas estaduais, se a declaração de nulidade da lei estadual se mostrasse apta a resolver a controvérsia (Walter Jellinek, *Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder*, Leipzig e Berlim, 3a. ed., 1927, p. 27; Cf. também, Wolfgang Flad, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Bundesrechtsexekution*, Heidelberg, 1929, p. 38). Esse

seria o caso se, v.g., a norma declarada inconstitucional pudesse ser substituída por outra norma de clareza inquestionável. Ao contrário, não deveria ser declarada a inconstitucionalidade se pudesse advir uma lacuna a ser colmatada pelo legislador estadual. Assim, o Reichsgericht estaria impedido de declarar, na sua opinião, a inconstitucionalidade de uma lei estadual disciplinadora do processo eleitoral que se afigurasse incompatível com o princípio da proporcionalidade fixado no art. 17 da Constituição, pois “teria como consequência o caos, o Estado não disporia de uma lei eleitoral” (Walter Jellinek, *Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder*, 1927, p. 27).

Isso demonstra que, já no início deste século, existia alguma preocupação com o perigo da adoção pura e simples, pela jurisdição constitucional, das formas de decisão consagrada, pela jurisdição ordinária.

Essas reflexões ganharam novo desenvolvimento sob o império da Constituição de Bonn (Lei Fundamental = *Grundgesetz*). A Corte Constitucional alemã passou a adotar, já no início de sua judicatura, em 1954, a chamada *decisão de apelo* (*Appellentscheidung*), que lhe outorgava a possibilidade de afirmar que a lei se encontrava em processo de inconstitucionalização, recomendando ao legislador, por isso, que procedesse de imediato às correções reclamadas. Segundo a fórmula adotada pelo Tribunal, a lei questionada seria, ainda, constitucional (*es ist noch verfassungsgemäss*), o que impediria a declaração imediata de sua inconstitucionalidade. O legislador deveria atuar, porém, para evitar a conversão desse estado imperfeito ou uma situação ainda constitucional em um estado de inconstitucionalidade (Cf., sobre o assunto, entre nós, Gilmar Ferreira Mendes, *O Apelo ao Legislador - Appellentscheidung - na praxis da Corte Constitucional alemã*, in RDP n° 99, p. 32 s.). Assim, de uma perspectiva formal, o *apelo ao legislador* nada mais expressaria do que a constatação desse incompleto *processo de inconstitucionalização*. A “*Appellentscheidung*” poderia ser vista, assim, tal como proposto por Ebsen, como técnica específica para atuar sobre essas “*situações imperfeitas*”, sem que se tenha de pronunciar a inconstitucionalidade ou a nulidade da lei. Se se analisarem, porém, os grupos singulares de *Appellentscheidungen*, pode-se duvidar da correção dessa tipificação processual. Em verdade, abstém-se o Tribunal, muitas vezes, de emitir um juízo de desvalor sobre a norma para evitar consequências práticas danosas (*Rupp-v. Brünneck, Darf das Bundesverfassungsgericht an den Gesetzgeber appellieren?*, in *Festschrift für Gebhard Müller*, 1970, p. 355 (396)).

Acentue-se que o “*apelo*” para que corrija uma “*situação ainda constitucional*” (“*noch verfassungsmässige Rechtslage*”), antes de que se consolide o estado de inconstitucionalidade, não obriga, juridicamente, o órgão legislativo a empreender qualquer providência. A manifestação do *Bundesverfassungsgericht* sobre o *processo de inconstitucionalização* ha de ser considerada simples *obiter dictum* (Cf., a propósito, Brun-Otto Bryde, *Verfassung-*

sentwicklung, Munique, 1982, p. 397 s.; Jörn Ipsen, *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*, Baden-Baden, 1980, p. 125. Sobre a diferenciação entre “*ratio decidendi*” e “*obiter dictum*” (“coisa dita de passagem”, (acessorariamente) v. Paulo Rónai, “Não Perca o Seu Latim”, Rio de Janeiro, 1984), isto é, entre os fundamentos essenciais à prolação do julgado e aquelas considerações que integram os fundamentos da decisão, mas que são perfeitamente dispensáveis; ver, também, Wilfried Schlüter, *Das Obiter Dictum*, Munique, 1973, p. 77 s).

Não devem ser desconsideradas, porém, as conseqüências fáticas do apelo ao legislador. O peculiar significado que os órgãos estatais - e a opinião pública - atribuem aos pronunciamentos da Corte Constitucional asseguram às “*Appellentscheidungen*” eficácia comparável a qualquer outra decisão de índole *mandamental* ou *cassatória* (Christine Landfried, *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber*, Baden-Baden, 1983, p. 52; Walter Krebs, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, Heidelberg, 1984, S. 117).

Ao lado da declaração de nulidade, prevista no § 78, da Lei do *Bundesverfassungsgericht*, e do apelo ao legislador, desenvolveu o Tribunal outra variante de decisão, a *declaração de incompatibilidade* ou *declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade*. Desde 1970 prevê o § 31, (2), 2º e 3º períodos, da Lei do *Bundesverfassungsgericht*, que o Tribunal poderá declarar a *constitucionalidade*, a *nulidade* ou a *inconstitucionalidade (sem a pronúncia da nulidade)* de uma lei.

No modelo tedesco, as conseqüências da *declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade* não podem ser inferidas diretamente da Lei do *Bundesverfassungsgericht*.

Pode-se depreender das primeiras decisões que o Tribunal considerava admissível a aplicação provisória da lei que teve a sua inconstitucionalidade declarada (BVerfGE 13, 248 (260); 18, 288 (301); 26, 100 (101); Cf. Klaus Stern, *Bonner Kommentar*, Art. 93, nº 281; Hartmut Söhn, *Anwendungspflicht oder Aussetzungspflicht, bei festgestellter Verfassungswidrigkeit von Gesetzen?*, Frankfurt em Main, 1974, p. 61). Uma posição definitiva sobre a questão somente foi tomada na decisão relativa à nacionalidade dos filhos provenientes dos chamados “*casamentos mistos*”, na qual o *Bundesverfassungsgericht* houve por bem equiparar, no que concerne à aplicação subsequente da lei inconstitucional, a *declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade* (BVerfGE 37, 217 (262)) à *declaração de nulidade*. Segundo o entendimento firmado nessa decisão, a *lei simplesmente inconstitucional (unvereinbar)*, mas que não teve a sua nulidade pronunciada, não mais pode ser aplicada. Uma exceção a esse princípio somente seria admissível se da não-aplicação pudesse resultar *vácuo jurídico* intolerável para a ordem constitucional.

São três, pelo menos, as consequências básicas da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade:

- (1) *dever de legislar*;
- (2) *suspensão de aplicação da lei inconstitucional*;
- (3) *eventual aplicação da lei inconstitucional*.

A obrigação de eliminar prontamente a situação inconstitucional configura, sem dúvida, a menos controvertida consequência da *declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade* (Cf., BVerfGE 6, 257 (265 f.) BVerfGE 37, 217 (262); 51, 1 (28); BVerfGE 57, 361 (388)). Constitui tarefa do legislador empreender os esforços necessários para restabelecer o estado de constitucionalidade, seja pela colmatação de eventual lacuna, seja mediante a supressão da disposição que teve a sua inconstitucionalidade declarada.

Tal como a declaração de nulidade, a *declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade* tem o efeito de impedir que os tribunais, a administração e quaisquer outros órgãos estatais apliquem a norma inconstitucional a partir da data da decisão, observando rigorosamente a censura constante da parte dispositiva do julgado.

A suspensão da aplicação da lei inconstitucional suscita problemas que não podem ser olvidados. Na decisão proferida pelo *Bundesverfassungsgericht* sobre a constitucionalidade da lei que disciplinava o regime de nacionalidade das crianças nascidas dos chamados “casamentos mistos” (BVerfGE 37, 217), tornou-se evidente que, sem a aplicação provisória da disposição inconstitucional, haveria um *vácuo legislativo*. O *Bundesverfassungsgericht* reconheceu a legitimidade da aplicação provisória da lei declarada inconstitucional se razões de índole constitucional, em particular, motivos de segurança jurídica tornam imperiosa a vigência temporária da lei inconstitucional, a fim de que não surja, nessa fase intermediária, situação ainda mais distante da vontade constitucional do que a anteriormente existente (BVerfGE 61, 319 (356)).

A doutrina dominante empresta respaldo a esse entendimento. Nesse sentido, ressalta Pestalozza que a vigência da lei inconstitucional deve ser derivada do próprio sistema jurídico (Christian Pestalozza, *Noch verfassungsmässige und bloss verfassungswidrige Rechtslagen, in Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, 1976, vol. I, p. 520 (565-566)).

Dessarte, pode-se afirmar, de forma conclusiva, que *a aplicação da lei declarada inconstitucional — mas que não teve a sua nulidade reconhecida — é legítima, quando exigida pela própria Constituição*. Inexiste princípio geral sobre aplicação subsequente da lei declarada inconstitucional. A decisão depende, por isso, do exame concreto de cada caso.

A Constituição portuguesa, na versão da Lei Constitucional de

1982, consagrou fórmula segundo a qual, quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto em geral (art. 281º (4)).

Vale registrar, a propósito, a opinião abalizada de Jorge Miranda:

“A fixação dos efeitos da inconstitucionalidade destina-se a adequá-los às situações da vida, a ponderar o seu alcance e a mitigar uma excessiva rigidez que pudesse comportar; destina-se a evitar que, para fugir a consequências demasiado gravosas da declaração, o Tribunal Constitucional viesse a não decidir pela ocorrência de inconstitucionalidade; é uma válvula de segurança da própria finalidade e da efetividade do sistema de fiscalização.

Uma norma como a do art. 282, nº 4, aparece, portanto, em diversos países, senão nos textos, pelo menos na jurisprudência.

Como escreve Bachof, os tribunais constitucionais consideram-se não só autorizados mas inclusivamente obrigados a ponderar as suas decisões, a tomar em consideração as possíveis consequências destas. É assim que eles verificam se um possível resultado da decisão não seria manifestamente injusto, ou não acarretaria um dano para o bem público, ou não iria lesar interesses dignos de proteção de cidadãos singulares. Não pode entender-se isto, naturalmente, como se os tribunais tomassem como ponto de partida o presumível resultado da sua decisão e passassem por cima da Constituição e da lei em atenção a um resultado desejado. Mas a verdade é que um resultado injusto, ou por qualquer outra razão duvidoso, é também em regra — embora não sempre — um resultado juridicamente errado.

A primeira vista, oposto à fixação dos efeitos é o judicial self-restraint, que consiste (como o nome indica) numa autolimitação dos tribunais ou do tribunal de constitucionalidade, não ajuizando aí onde considere que as opções políticas do legislador devem prevalecer ou ser insindicáveis. Mas talvez se trate apenas de uma aparente restrição, porquanto não interferir, não fiscalizar, não julgar pode inculcar, já por si, uma aceitação dos juízos do legislador e das suas estatuições e, portanto, também uma definição (embora negativa) da inconstitucionalidade e dos seus eventuais efeitos” (Manual de Direito Constitucional, tomo II, 3a. edição, Coimbra, 1991, p. 500-502).

Embora a Constituição espanhola não tenha adotado instituto semelhante, a Corte Constitucional, marcadamente influenciada pela experiência constitucional alemã, passou a adotar, desde 1989, a técnica da *declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade*, como reportado por Garcia de Enterría:

“La reciente publicación en el Boletín Oficial del Estado de 2

de marzo último de la ya famosa Sentencia 45/1989, de 20 de febrero, sobre inconstitucionalidad del sistema de liquidación conjunta del Impuesto sobre la Renta de la "unidad familiar" matrimonial, permite a los juristas una reflexión pausada sobre esta importante decisión del Tribunal Constitucional, objeto ya de multitud de Comentarios periodísticos.

La decisión es importante, en efecto, por su fondo, la inconstitucionalidad que declara, tema en el cual no parece haberse producido hasta ahora discrepancia alguna. Pero me parece bastante mas importante aún por la innovación que ha supuesto en la determinación de los efectos de esa inconstitucionalidad, que el fallo remite a lo "que se indica en el Fundamento undécimo" y éste explica como una eficacia pro futuro, que no permite reabrir las liquidaciones administrativas o de los propios contribuyentes (autoliquidaciones) anteriores" (Justicia Constitucional, La Doctrina Prospectiva en la Declaración de Ineficacia de las Leyes Inconstitucionales", RDP 92 (outubro/dezembro 1989), p. 5).

No Brasil, se o Supremo Tribunal Federal chegar à conclusão, no processo de controle abstrato de normas, de que disposições do direito federal ou do direito estadual revelam-se incompatíveis com a Constituição, então ele as declara inconstitucionais.

A lei declarada inconstitucional é considerada, independentemente de qualquer outro ato, nula *ipso jure et ex tunc* (RP. nº 971, Relator Ministro Djaci Falcão, RTJ nº 87/ 758; RP. nº 1016, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ nº 95/ 993; RP. nº 1077, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 101/ 503).

A disposição declarada inconstitucional no controle abstrato de normas não mais pode ser aplicada, seja no âmbito do comércio jurídico privado, seja na esfera estatal. Consoante essa orientação, admite-se que todos os atos praticados com base na lei inconstitucional estão igualmente eivados de ilicitude. Essa orientação, que já era dominante antes da adoção do controle abstrato de normas no ordenamento jurídico brasileiro, adquiriu, posteriormente, quase o significado de uma verdade axiomática (Cf. Recurso de MS nº 17.076, Relator Ministro Amaral Santos, RTJ 55/744; RE nº 103.619, Relator Ministro Oscar Corrêa, RDA 160/80).

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pode-se identificar, todavia, tentativa do saudoso Ministro Leitão de Abreu no sentido de, com base na doutrina de Kelsen, abandonar a *teoria da nulidade* em favor da chamada *teoria da anulabilidade*.

Segundo essa concepção, a lei inconstitucional não pode ser considerada nula, porque, tendo sido editada regularmente, gozaria de presunção da constitucionalidade e sua aplicação continuada produziria consequências que não poderiam ser olvidadas (RE nº 79.343, Relator Ministro Leitão de Abreu, RTJ nº 82/792). A lei inconstitucional não seria, portanto, nula *ipso jure*, mas

apenas *anulável*. A declaração de inconstitucionalidade teria, assim, caráter constitutivo. Da mesma forma que o legislador poderia dispor sobre os efeitos da lei inconstitucional, seria facultado ao Tribunal reconhecer que a lei aplicada por longo período haveria de ser considerada como *fato eficaz*, apto a produzir consequências pelo menos nas relações jurídicas entre pessoas privadas e o Poder Público. Esse seria também o caso se, com a cassação de um ato administrativo, se configurasse uma quebra da segurança jurídica e do princípio da boa-fé.

É interessante registrar a síntese da argumentação desenvolvida pelo eminente Magistrado:

“Acertado se me afigura, também, o entendimento de que se não deve ter como nulo ab initio ato legislativo que entrou no mundo jurídico munido de presunção de validade, impondo-se, em razão disso, enquanto não declarado inconstitucional, à obediência pelos destinatários dos seus comandos. Razoável é a inteligência, a meu ver, de que se cuida, em verdade de ato anulável, possuindo caráter constitutivo a decisão que decreta nulidade. Como, entretanto, em princípio, os efeitos dessa decisão operam retroativamente, não se resolve, com isso, de modo pleno, a questão de saber se é mister haver como delitos do orbe jurídico atos ou fatos verificados em conformidade com a norma que haja sido pronunciada como inconstitucional. Tenho que procede a tese, consagrada pela corrente discrepante, a que se refere o Corpus Juris Secundum, de que a lei inconstitucional é um fato eficaz, ao menos antes da determinação de sua inconstitucionalidade, podendo ter consequências que não é lícito ignorar. A tutela da boa-fé exige que, em determinadas circunstâncias, notadamente quando, sob a lei ainda não declarada inconstitucional, se estabeleceram relações entre o particular e o poder público, se apure, prudencialmente, até que ponto a retroatividade da decisão, que decreta a inconstitucionalidade, pode atingir, prejudicando-o, o agente que teve por legítimo o ato e, fundado nele, operou na presunção de que estava procedendo sob o amparo do direito objetivo” (Cf. RE 79.343, Relator Ministro Leitão de Abreu, RTJ 82/791).

Essa orientação não provocou qualquer mudança no entendimento anterior relativo à nulidade *ipso jure*, até porque, consoante orientação do Supremo Tribunal Federal, o princípio da supremacia da Constituição não se compece com uma orientação que pressupõe a validade da lei inconstitucional (RP. nº 971, Relator Ministro Djaci Falcão, RTJ nº 87/758; RP. nº 1016, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ nº 95/993; RP. nº 1077, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ nº 101/503).

Na Assembléia Constituinte de 1988, foi proposta a introdução de dispositivo que autorizava o Supremo Tribunal Federal a determinar se a lei que teve sua inconstitucionalidade declarada no controle abstrato de normas haveria de perder eficácia *ex tunc*, ou se a decisão deixaria de ter eficácia a partir da

data de sua publicação. Esse projeto, que observava, em linhas gerais, o modelo estabelecido no art. 282, § 4º, da Constituição Portuguesa, foi rejeitado (Cf., a propósito, J. Néri da Silveira, *A Dimensão Política do Judiciário*, in *Arquivos do Ministério da Justiça* nº 173 (1988), p. 46 (55)).

A instituição na Constituição de 1988 de um modelo de controle abstrato de normas com ampla legitimação e possibilidade de impugnação quase ilimitada do direito federal e estadual se, de um lado, coloca o Brasil numa posição destacada entre os países mais avançados no que concerne ao desenvolvimento de uma jurisdição constitucional, recomenda, de outro, a adoção de institutos que atenuem ou mitiguem os efeitos danosos que podem advir da declaração de inconstitucionalidade com efeito *ex tunc*. A declaração de inconstitucionalidade com eficácia retroativa de leis aplicadas ha muitos anos pode acarretar problema de difícil solução. Daí por que, não raras vezes, os tribunais se vêem impossibilitados de declarar a inconstitucionalidade, para evitar situações de autêntica comoção social ou de grande instabilidade.

Não só o desfazimento de situações jurídicas consolidadas mas também a necessidade de desembolso de recursos para pagamento ou eventual repetição daquilo que se recebeu *indevidamente* ocasionam instabilidades sérias ou traumas de proporções incomensuráveis.

A falta de um instituto que permita estabelecer limites aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade acaba por obrigar os Tribunais, muitas vezes, a se absterem de emitir um juízo de censura, declarando a constitucionalidade de leis manifestamente inconstitucionais.

Por isso, assevera Garcia de Enterría, forte na doutrina americana, que *“la alternativa a la prospectividad de las Sentencia no es, pues, la retroactividad de las mismas, sino la abstención en el descubrimiento de nuevos criterios de efectividad de la Constitución, el estancamiento en su interpretación, la renuncia, pues, a que los Tribunales Constitucionales cumplan una de sus funciones capitales, la de hacer una living Constitution, la de adaptar paulatinamente esta a las nuevas condiciones sociales”* (Justicia Constitucional, cit., RDP 92, p. 5 (14)).

Todas essas razões recomendam que se introduza, entre nós, ao lado da ortodoxa declaração de nulidade, alternativa normativa que permita ao Supremo Tribunal, em casos excepcionais, mediante decisão da maioria qualificada (dois terços dos votos), estabelecer limites aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, proferindo a inconstitucionalidade com eficácia *ex nunc* ou *pro futuro*.

Acompanhando o entendimento desta relatoria a respeito da eficácia *ex nunc* da decisão na ação direta de inconstitucionalidade, se manifestaram os ilustres Congressistas Sigmaringa Seixas (11.663-5), Nilson Gibson (12.256-6), Jesus Tajra (12.323-7) e Eduardo Mascarenhas (16.785-9).

Art. 104 e parágrafo único - incidente de inconstitucionalidade.

O Substitutivo propõe seja adotado, entre nós, o incidente de inconstitucionalidade, que permitirá seja apreciada **diretamente** pelo Supremo Tribunal Federal **controvérsia sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal**, inclusive os atos anteriores à Constituição, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, do Procurador-Geral de Justiça e do Procurador-Geral do Estado, sempre que houver perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas.

O referido instituto **destina-se a completar** o complexo sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, permitindo que o Supremo Tribunal Federal possa dirimir, desde logo, controvérsia que, do contrário, daria ensejo certamente a um sem-número de demandas, com prejuízos para as partes e para a própria segurança jurídica.

Assim, mediante provocação de qualificados atores do processo judicial, a Corte Suprema fica autorizada a **suspender os processos em curso e proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional**.

Ressalte-se de imediato que, a despeito da aparente novidade, técnica semelhante já se adota entre nós desde 1934, com a chamada ***cisão funcional da competência***, que permite que, no julgamento da inconstitucionalidade de norma perante Tribunais, o Plenário ou o Órgão Especial julgue a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade da norma, cabendo ao órgão fracionário decidir a espécie à vista do que restar assentado no julgamento da questão constitucional.

Sem dúvida, o incidente, cuja criação se propõe, ensejara a separação da questão para o seu o julgamento não pelo Pleno do Tribunal ou por seu Órgão Especial, mas, diretamente, pelo Supremo Tribunal Federal.

Dai o inevitável simile com a técnica consagrada nos modelos de *controle concentrado de normas*, que determina seja a questão submetida diretamente à Corte Constitucional toda vez que a norma for relevante para o julgamento do caso concreto e o juiz ou tribunal considerá-la inconstitucional (Cf., v.g., Constituição austriaca, art. 140, (1); Lei Fundamental de Bonn, art. 100, I e Lei orgânica da Corte Constitucional, §§ 13, nº 11 e 80 s.).

Todavia, as diferenças são evidentes.

Ao contrário do que ocorre nos modelos concentrados de constitucionalidade, nos quais a Corte Constitucional detém o *monopólio da decisão* sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei, o incidente de inconstitucionalidade não altera, em seus fundamentos, o *sistema difuso* de controle de constitucionalidade introduzido entre nós pela Constituição de 1891. Juízes e tribunais continuam a decidir também a questão constitucional, tal como

faziam anteriormente, cumprindo ao Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição, a uniformização da interpretação do Texto Magno mediante o julgamento de recursos extraordinários contra decisões judiciais de única ou última instância.

Nos termos da presente proposta, somente em casos excepcionais, de relevante interesse público, poderá a Corte Suprema acolher o incidente de inconstitucionalidade, para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional.

O novo instituto há de servir para antecipar as decisões sobre controvérsias constitucionais relevantes, evitando que elas venham a ter um desfecho definitivo após longos anos, quando muitas situações já se consolidaram ao arripio da interpretação autêntica do Supremo Tribunal Federal.

A experiência histórica recente demonstra que, muitas vezes, temas polêmicos acabam sendo decididos de maneira açodada por juizes e tribunais ordinários, que optam por declarar a inconstitucionalidade de normas, reconhecidas, posteriormente, como legítimas pelo Supremo Tribunal Federal.

A adoção do incidente de inconstitucionalidade ha de propiciar ao Supremo Tribunal Federal a oportunidade de conhecer das questões antes mesmo que se consolidem orientações ou interpretações outras, de difícil superação ou desfazimento.

O incidente de inconstitucionalidade proposto oferece solução adequada para a difícil questão do controle de constitucionalidade da lei municipal em face da Constituição Federal. Os embaraços que se colocam à utilização da ação direta de inconstitucionalidade contra a lei municipal perante o Supremo Tribunal Federal, até mesmo pela impossibilidade de se apreciar o grande número de atos normativos comunais, poderão ser afastados com a introdução desse instituto, que permitirá ao Supremo Tribunal Federal conhecer das questões constitucionais mais relevantes provocadas por atos normativos municipais.

A eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nesses processos hão de fornecer a diretriz segura para o juízo sobre a legitimidade ou a ilegitimidade de atos de teor idêntico, editados pelas diversas entidades comunais.

Essa solução é superior, sem dúvida, à alternativa oferecida, que consistiria no reconhecimento da competência dos Tribunais de Justiça para apreciar, em ação direta de inconstitucionalidade, a legitimidade de leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal. Além de ensejar múltiplas e variegadas interpretações, essa solução acabaria por agravar a crise do Supremo Tribunal Federal, com a multiplicação de recursos extraordinários interpostos contra as decisões proferidas pelas diferentes Cortes estaduais.

Outra virtude inegável do instituto reside na possibilidade de sua utilização para solver controvérsia relevante sobre a legitimidade do direito ordinário pre-constitucional em face da nova Constituição.

Se acolhida a proposta, passa o ordenamento jurídico a dispor de um instrumento ágil e célere para dirimir, de forma definitiva e com eficácia geral, as controvérsias relacionadas com o direito anterior à Constituição que, por ora, somente podem ser veiculadas mediante a utilização do recurso extraordinário, cuja decisão tem eficácia limitada às partes envolvidas no processo.

É certo que a adoção desse instituto haverá de destacar, ainda mais, as peculiaridades que ornaram o modelo brasileiro de controle de constitucionalidade como um *modelo misto*. Procura-se aqui, desde a adoção do controle abstrato de normas, em 1965, compatibilizar o *sistema difuso* com elementos típicos do controle concentrado de normas.

É preciso ter olhos para ver que, pelo menos, desde o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que introduziu o controle abstrato de constitucionalidade, não se pode mais cogitar da existência de um típico modelo difuso de constitucionalidade entre nós. Daí ter Pontes de Miranda asseverado que *“a solução só accidental, de origem americana, foi a que quiseram impor ao Brasil, mas acabou sendo repelida”* (Pontes de Miranda, Comentários ao Código de Processo Civil, Rio de Janeiro, 1976, vol. 6, p. 44).

A Constituição de 1988 atenuou, ainda mais, o significado do controle de constitucionalidade incidental ou difuso, ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para propositura da ação direta de inconstitucionalidade (Cf. art. 103), permitindo que, praticamente, todas as controvérsias constitucionais relevantes sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal mediante processo de controle abstrato de normas.

Já observamos, a propósito, que, ao se outorgar a um Tribunal especial atribuição específica para decidir questões constitucionais, limita-se, em consequência, de modo implícito ou explícito, a competência da jurisdição ordinária para apreciar tais questões (cf. Gerhard Anschütz, *Verhandlungen des 34. Juristentags*, Berlin-Leipzig, 1927, vol. II, p. 208).

Ao ampliar, pois, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar a Suprema Corte, no processo de controle abstrato de normas, restringiu o constituinte, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade.

A presente proposta apenas aperfeiçoa o modelo de controle de constitucionalidade positivado em 1988, permitindo que as questões constitucionais que, pela sua relevância e alcance, se repetem ou ameaçam se repetir nos diversos tribunais do País, sejam apreciadas de imediato pelo Supremo Tribunal no incidente de inconstitucionalidade.

Como se vê, trata-se de instituto que haverá de contribuir, certamente, para a segurança jurídica e a economia processual.

Semelhantes soluções para o problema foram alvitradas, em linhas gerais, pelos ilustres Congressistas Nelson Morro (3.324-0), Gilberto Miranda (3.621-5), Luis Eduardo Magalhães (9.009-1), José Luiz Maia (11.185-4), Pedro Teixeira (15.597-3), Elcio Álvares (16.515-6), Eduardo Mascarenhas (16.784-5 e 16.788-0) e, em virtude de antiga Proposta de Emenda à Constituição, convertida em Proposta Revisional, o Poder Executivo (17.174-4).

Art. 125, § 3º - possibilidade de instituição do Incidente de Inconstitucionalidade na esfera estadual e distrital.

O Substitutivo apresentado acrescenta novo parágrafo (§ 3º) ao art. 125, permitindo aos Estados e à União, no Distrito Federal, instituir o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição estadual ou da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Neste mesmo Substitutivo, foi proposta pela Relatoria inserção de artigo, logo após o art. 103, no qual se adota o incidente de inconstitucionalidade, que permitirá seja apreciada diretamente pelo Supremo Tribunal Federal controvérsia sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive os atos anteriores à Constituição, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral de Justiça ou Procurador-Geral ou Advogado-Geral de Estado, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional, e houver perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas. A Suprema Corte, poderá, acolhendo incidente de inconstitucionalidade, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal para proferir decisão exclusivamente sobre a questão federal suscitada.

A propósito de tal proposta, como se verifica neste próprio parecer, ofereceu-se detalhada justificação, na qual se ressalta que o inovador instituto se destina a completar o complexo sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, permitindo que a Suprema Corte possa dirimir, desde logo, controvérsia que, do contrario, daria ensejo a numerosas demandas, com prejuízo para as partes e para a própria segurança jurídica.

Pela proposta que ora se faz, ficam os Estados e a União, no Distrito Federal, autorizados a instituir o referido incidente de inconstitucionalidade, quando lei ou ato normativo estadual, distrital ou municipal afrontarem a Constituição do Estado ou a Lei Orgânica do Distrito Federal.

A referência à União, no que se refere à instituição do incidente de inconstitucionalidade no Distrito Federal, faz-se necessária em virtude de sua competência para organizar o Poder Judiciário na citada Entidade Federada.

É de se assinalar, finalmente, que os contornos do instituto, em tal

caso, haverão de ser os mesmos, feitas as necessárias adaptações, do incidente de inconstitucionalidade operante na esfera federal, quais sejam, a relevância do fundamento da controvérsia, o perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas, a suspensão dos processos em curso, a eficácia erga omnes e o efeito vinculante das decisões.

Compartilhando da mesma orientação desta Relatoria, o ilustre Congressista Getúlio Neiva apresentou a proposta revisional nº 12.880-1, tendente a instituir, no âmbito dos Estados, o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face das Constituições Estaduais.

Art. 36, III - Representação para intervenção nos Estados. Competência do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1988 introduziu profundas mudanças na sistemática do controle de constitucionalidade. A representação interventiva sofreu uma inexplicável diferenciação.

É da competência do Supremo Tribunal Federal apenas a representação destinada a assegurar a observância dos princípios consagrados no art. 34, VII, "a", "b", "c" e "d" (CF 1988, art. 36, III). A representação destinada a assegurar a execução da lei federal (art. 34, VI, 1ª parte) passa a ser da competência do Superior Tribunal de Justiça.

A diferenciação parece carecer de qualquer explicação de índole sistemática, pois as duas hipóteses referem-se a conflitos federativos de natureza constitucional e, por isso, tradicionalmente confiados à decisão do Supremo Tribunal Federal.

Acentue-se que a modificação traz consigo uma contradição grave: *os conflitos de natureza privada entre Estado e União deverão ser dirimidos pelo Supremo Tribunal Federal (CF 1988, art. 102, I, "f"); o conflito federativo, referente à execução de lei federal, que poderá acarretar a intervenção da União no Estado (CF 1988, art. 36, IV), ha de ser solvido pelo Superior Tribunal de Justiça.*

É possível que o constituinte tenha pretendido confiar ao Superior Tribunal de Justiça todas as matérias pertinentes à legislação não-constitucional, tal como na distinção levada a efeito entre o recurso especial e o recurso extraordinário (CF 1988, arts. 102, III, e 105, III).

O equívoco não se revela, por isso, menos grave. Questão atinente à execução de lei federal, pelo Estado-Membro, traz ínsita, normalmente, controvérsia sobre distribuição, amplitude ou limites de competência (Cf., sobre o assunto, Victor Nunes Leal, "Lei Federais e Leis Estaduais", in Problemas de Direito Público, Rio de Janeiro, 1960, p. 109 (131)).

Trata-se, portanto, de questão de índole constitucional.

Por essa razão, recomendamos o retorno ao modelo vigente entre nós desde 1946, conferindo ao Supremo Tribunal Federal a competência para conhecer da representação interventiva na hipótese de afronta aos princípios contidos no art. 34, VII e no caso de recusa à execução de lei federal, consoante o art. 34, VI.

III - CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta Relatoria acolhe, na forma do Substitutivo constante do Anexo I, as propostas revisionais e emendas que propõem:

a) incluir, no rol das autoridades sujeitas ao julgamento por crime comum no Supremo Tribunal Federal, o Advogado-Geral da União;

b) suprimir a expressão “o **habeas-corpus**, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores”, constante da alínea “d” do inciso I do art. 102, haja vista a hipótese se encontrar contemplada na alínea “i” do mesmo dispositivo;

c) introduzir, na competência originária do Supremo Tribunal Federal, as ações populares, quando propostas contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou de qualquer de seus membros, entre outras autoridades;

d) inserir, no rol das autoridades com foro privilegiado no Supremo Tribunal, os membros do Congresso Nacional;

e) definir a competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento dos **habeas-corpus** quando o coator originário for Tribunal Superior;

f) incluir nova competência originária ao Supremo Tribunal, para o julgamento da ação civil, prevista no § 4º do art. 37 da Constituição Federal, quando proposta contra autoridade ou funcionário sujeitos à jurisdição do Tribunal;

g) aperfeiçoar a redação da alínea “o” do inciso I do art. 102, que se refere aos conflitos de competência entre Tribunais Superiores ou entre Tribunal Superior e qualquer outro tribunal a esse não vinculado;

h) acrescentar, entre as competências do Supremo Tribunal, o pedido de medida cautelar das ações diretas de constitucionalidade;

i) substituir a expressão “desta” pela “da”, constantes das alíneas “a” e “c” do inciso III do art. 102, explicitando que o recurso extraordinário é admissível tanto em face da Constituição vigente quanto de textos constitucionais anteriores;

j) incluir, entre as hipóteses de admissibilidade de recurso extraor-

dinário, a decisão judicial que julgar válida lei ou ato normativo local contestado em face de lei federal, haja vista se tratar de matéria tipicamente constitucional;

k) determinar que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações referidas na alínea "a" do inciso I do art. 102, serão publicadas no Diário Oficial, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e a administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual ou municipal;

l) definir que o recurso extraordinário e o instrumento adequado, quando a decisão recorrida assentar, sobre a mesma questão, em dois fundamentos suficientes de *per se*, um legal e outro constitucional;

m) instituir que o pedido de medida cautelar nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade somente será deferido pela maioria absoluta do Supremo Tribunal Federal, não podendo essa medida ter eficácia superior a cento e oitenta dias;

n) relacionar, como hipótese de recurso especial, a decisão recorrida que julgar válido ato concreto de governo local contestado em face de lei federal;

o) acrescentar, entre os legitimados a propor a ação direta de constitucionalidade, a Câmara Distrital, o Governador do Distrito Federal e partido político com representação não inferior a cinco por cento em uma das Casas do Congresso Nacional;

p) restringir a exigência de oitiva do Procurador-Geral da República apenas nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade;

q) definir a eficácia das decisões proferidas no controle de constitucionalidade por omissão;

r) estipular que a lei poderá outorgar a outras decisões de mérito do Supremo Tribunal Federal eficácia *erga omnes* e efeito vinculante;

s) suprimir a obrigatoriedade de defesa da lei ou do ato impugnado por inconstitucional pelo Advogado-Geral da União;

t) estender a Governador de Estado ou do Distrito Federal a legitimação para propor a ação declaratória de constitucionalidade;

u) conceder ao Supremo Tribunal Federal a faculdade de atribuir, pelo voto de dois terços de seus membros, eficácia *ex nunc* a decisão que declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo;

v) facultar ao Supremo Tribunal Federal, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, de Procurador-Geral de Jus-

tiça, de Procurador-Geral, ou Advogado-Geral de Estado, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal para proferir decisão, exclusivamente, sobre a questão constitucional suscitada;

w) autorizar a instituição, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, do incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica do Distrito Federal;

x) conferir ao Supremo Tribunal Federal competência para processar e julgar a representação do Procurador-Geral da República para fins de intervenção federal em Estado, na hipótese de recusa de execução de lei federal.

São rejeitadas todas as demais propostas revisionais referentes ao tema. A indicação do voto seletivo às propostas e respectivas emendas consta do Anexo II, que integra este Parecer.

Sala das Sessões, em de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

PARECER Nº 28 (NOVO ART. 104)
(CONTROLE ADMINISTRATIVO E DISCIPLINAR DO PODER JUDICIÁRIO)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 16.03.94

O Parecer não foi apreciado

Mantido o texto da Constituição Federal

(CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA)

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentado ao art. 92 da Constituição Federal um inciso de número II, renumerando-se os demais, dada nova redação ao seu parágrafo único e acrescentada a expressão “ou do Conselho Nacional de Justiça” após a expressão “respectivo Tribunal” do inciso VIII do Art. 93:

“Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - ...

II - o Conselho Nacional de Justiça;

III - ... (atual II)

IV - ... (atual III)

V - ... (atual IV)

VI - ... (atual V)

VII - ... (atual VI)

VIII - ... (atual VII)

Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional.

Art. 93.

VIII - ...do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa;

Art. 2º É dada nova redação ao inciso I do Art. 95 da Constituição Federal e são acrescentados dois parágrafos, 2º e 3º, passando o atual

parágrafo único, acrescido de dois incisos, a ser numerado como § 1º:

“Art. 95. ...

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado ou do Conselho Nacional de Justiça, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado ou de decisão do referido Conselho;

§ 1º Aos juízes é vedado:

I - ...

II - revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiro fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

III - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de entidades públicas ou privadas, inclusive para fins de moradia ou subsistência, ressalvadas as exceções previstas em lei;

IV - ... (atual inciso II)

V - ... (atual inciso III)

§ 2º O juiz perderá ainda o cargo por decisão do Conselho Nacional de Justiça, tomada pelo voto de três quintos de seus membros, nos casos de:

I - infração ao disposto no parágrafo anterior;

II - negligência contumaz no cumprimento dos deveres do cargo;

III - procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções.

§ 3º O Poder Público responderá pelos danos que os membros do Poder Judiciário

rio causarem no exercício de suas funções, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou fraude."

Art. 3º É acrescentada à alínea "d" do inciso I do Art. 102 a expressão "do Conselho Nacional de Justiça" após a expressão "do Procurador-Geral da República".

Art. 4º É acrescentada ao Capítulo III do Título IV da Constituição Federal a seguinte Seção III, renumeradas as demais:

III - Seção III - Do Conselho Nacional de Justiça

Art. 103 - O Conselho Nacional de Justiça é o órgão superior do Poder Judiciário, composto por onze membros, sendo sete membros do Poder Judiciário e quatro membros do Poder Executivo, nomeados pelo Presidente da República, sendo um membro do Poder Judiciário e um membro do Poder Executivo de cada uma das cinco regiões brasileiras.

(II inciso II)

(III inciso III)

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão superior do Poder Judiciário, composto por onze membros, sendo sete membros do Poder Judiciário e quatro membros do Poder Executivo, nomeados pelo Presidente da República, sendo um membro do Poder Judiciário e um membro do Poder Executivo de cada uma das cinco regiões brasileiras.

I - inciso I

Art. 104 - O Conselho Nacional de Justiça é o órgão superior do Poder Judiciário, composto por onze membros, sendo sete membros do Poder Judiciário e quatro membros do Poder Executivo, nomeados pelo Presidente da República, sendo um membro do Poder Judiciário e um membro do Poder Executivo de cada uma das cinco regiões brasileiras.

Art. 105 - O Conselho Nacional de Justiça é o órgão superior do Poder Judiciário, composto por onze membros, sendo sete membros do Poder Judiciário e quatro membros do Poder Executivo, nomeados pelo Presidente da República, sendo um membro do Poder Judiciário e um membro do Poder Executivo de cada uma das cinco regiões brasileiras.

Art. 106 - O Conselho Nacional de Justiça é o órgão superior do Poder Judiciário, composto por onze membros, sendo sete membros do Poder Judiciário e quatro membros do Poder Executivo, nomeados pelo Presidente da República, sendo um membro do Poder Judiciário e um membro do Poder Executivo de cada uma das cinco regiões brasileiras.

SEÇÃO III
DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Art. 104. O Conselho Nacional de Justiça, com jurisdição sobre todo o Poder Judiciário do País, compõe-se de quatro Ministros do Supremo Tribunal Federal, quatro Ministros do Superior Tribunal de Justiça, quatro Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, um Ministro do Superior Tribunal Militar, um juiz dos Tribunais Regionais Federais, um juiz dos Tribunais Regionais do Trabalho, três Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e três juristas, todos com mandato de dois anos, admitida uma recondução.

§ 1º Os membros do Conselho serão escolhidos, mediante eleição, pelo voto secreto:

I - pelo Supremo Tribunal Federal:

a) três , dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois , indicados dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, em listas triplices elaboradas, respectivamente, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, dentre magistrados originários das classes;

c) um , dentre os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho e os Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, indicados em lista tríplex pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, dentre magistrados originários da classe;

d) um , dentre os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho e os Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, indicados em lista tríplex pelo Ministério Público da União, dentre magistrados originários da classe;

e) os Desembargadores dos Tribu-

nais de Justiça, para as vagas remanescentes que corresponderem a estes após a escolha prevista nas alíneas c e d, dentre magistrados nomeados através de concurso público;

f) os três juristas, dentre cidadãos com mais de trinta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e idoneidade moral;

II - pelo Superior Tribunal de Justiça:

a) para as duas vagas remanescentes que lhe correspondem, dentre magistrados nomeados através de concurso público;

b) para a vaga de juiz dos Tribunais Regionais Federais, dentre os indicados unino-
minalmente pelos respectivos Tribunais;

III - pelo Tribunal Superior do Trabalho:

a) para as vagas remanescentes que lhe corresponderem após as escolhas previstas nas alíneas c e d do inciso I, dentre magistrados nomeados através de concurso público;

b) para a vaga de juiz dos Tribunais Regionais do Trabalho, dentre os indicados unino-
minalmente pelos respectivos Tribunais ;

IV - pelo Superior Tribunal Militar, para a vaga que lhe corresponde.

§ 2º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações e escolhas previstas no parágrafo anterior, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

§ 3º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que o integra como membro nato.

§ 4º Compete ao Conselho, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da

Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

III - conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a perda do cargo, recomendar a remoção, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - propor, quando cabível, ação judicial de perda do cargo;

V - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração da justiça ou de abuso de autoridade;

VI - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VII - fiscalizar a observância das normas constitucionais sobre os limites de remuneração;

VIII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, devendo integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

§ 5º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Ministro-Corregedor, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, que ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I - exercer funções executivas do Conselho e de inspeção e correição geral;

II - designar magistrados, mediante requisição, cometendo-lhes o exercício de suas atribuições, inclusive nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e requisitar servidores de juízes ou de Tribunais;

III - praticar atos que lhe forem autorizados pelo Conselho.

§ 6º Junto ao Conselho funcionarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 7º Poderão dirigir-se ao Conselho, sobre qualquer matéria de sua competência:

I - os Tribunais;

II - o Procurador-Geral da República;

III - o Advogado-Geral da União;

IV - o Defensor Público-Geral da União;

V - o Procurador-Geral de Justiça do Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral ou o Advogado-Geral do Estado e do Distrito Federal ;

VII - o Defensor Público-Geral do Estado e do Distrito Federal;

VIII - o Conselho Federal ou Secional da Ordem dos Advogados do Brasil.”

Art. 5º É acrescentada ao inciso II do art. 52 e à alínea “b” do inciso

I do art. 102 a expressão “os membros do Conselho Nacional de Justiça”.

Art. 6º O Conselho será instalado no prazo de cento e vinte dias a contar da publicação desta Emenda Constitucional, devendo as indicações e escolhas de seus membros ser efetuadas até trinta dias antes do termo final.

§ 1º Não efetuadas as indicações e escolhas dentro do prazo fixado no *caput* deste artigo, caberá ao Supremo Tribunal Federal realizá-las.

§ 2º O Conselho, enquanto não advier o Estatuto da Magistratura, disciplinará, mediante resolução, o seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

I. - RELATÓRIO

A respeito da instituição de algum tipo de controle administrativo e disciplinar sobre a atuação dos membros do Poder Judiciário foram apresentadas cerca de cento e setenta propostas revisionais específicas.

Dentre estas, há as que pretendem delegar à lei complementar a definição da forma de composição do órgão de controle; a maioria delas, contudo, sugere que tal definição se faça no próprio texto constitucional.

Destas, pelo menos sete propõem que o órgão seja integrado por membros dos três Poderes, além de advogados, de membros do Ministério Público e de representantes de várias entidades da sociedade civil; outras, ao revés, restringem a composição do órgão apenas aos membros do próprio Poder Judiciário; grande número delas propugna pela criação de órgão misto, composto por representantes dos magistrados, da classe dos advogados e do Ministério Público, excluída a interferência dos demais Poderes.

Em relação às atribuições do novo órgão, houve sugestão, praticamente unânime em todas as propostas, de dar-lhe competência para conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais; foi sugerida ainda, entre outras atribuições, a possibilidade de aplicação da pena de perda do cargo, além da determinação de remoção, disponibilidade ou aposentadoria de juizes com proventos proporcionais.

Cerca de setenta propostas revisionais dedicaram-se a incluir, entre as causas de perda do cargo de juiz, a ser decidida pelos próprios Tribunais, a verificação de procedimento incompatível com a função; outras oito propuseram a aplicação da pena de perda do cargo, a ser decidida pelo órgão de controle, nos casos de negligência contumaz no cumprimento dos deveres ou verificação de procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro das funções de juiz.

Algumas propostas ainda sugeriram: participação do Procurador-Geral da República e do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil junto ao novo órgão; extensão, aos membros integrantes do Conselho, das vedações constitucionais impostas aos magistrados em geral; instituição da responsabilidade civil do Estado pelos danos causados por atos dos juizes; inclusão, entre as pessoas sujeitas ao julgamento do Senado Federal por crime de responsabilidade, dos membros integrantes do órgão de controle.

A descrição pormenorizada de todas as propostas sobre o tema, bem como das emendas a elas apresentadas, consta do Anexo II, parte integrante deste parecer.

É o relatório.

II - PARECER

As inúmeras propostas revisionais que sugerem o estabelecimento de algum tipo de controle administrativo e disciplinar sobre as atividades do Poder Judiciário traduzem, hoje, espécie de exigência institucional surgida com o próprio desenvolvimento do processo democrático brasileiro: são inegáveis os reclamos da cidadania por instrumentos eficazes de fiscalização e controle da condução dos negócios públicos, aí incluída a regularidade na prestação jurisdicional.

O Estado Democrático de Direito não contempla poder sem controle. Como bem observado pelo ilustre Senador MARCO MACIEL na justificação de proposta revisional sobre o tema, "são duas as premissas clássicas do controle do poder público. A primeira, na teoria política, absorvida pelo constitucionalismo, expressa-se nos aforismos conhecidos de Montesquieu - o poder contém o poder - e de Lord Acton - o poder tende a corromper, o poder absoluto tende a corromper absolutamente. A segunda, a máxima da República (*res publica*), posta no primeiro artigo da Constituição. Vale dizer: o bom trato da coisa pública demanda controle."

Em nenhum outro Poder, a necessidade de controle é tão pronunciada quanto no Judiciário. O processo de seleção de seus membros (mediante concurso público) assegura a isonomia no acesso aos cargos públicos e a excelência tecno-jurídica de seus membros, inviabilizando, entretanto, modalidade de legitimação democrática semelhante à dos demais Poderes. Argumentar-se-ia, então, não se caracterizar o juiz como representante político do soberano. Tal fato, aliado ao caráter marcadamente técnico da atividade jurisdicional, reserva ao Poder Judiciário legitimidade em tudo peculiar.

Cumulativamente, a inexistência de mandatos (incompatível com a garantia da vitaliciedade) singulariza a legitimidade daqueles que integram a vontade dos órgãos jurisdicionais. Ademais, a ausência de mecanismos de democracia direta como aqueles consubstanciados na participação popular prevista nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal parece contribuir para o alheamento da cidadania no que concerne aos atos do Poder Judiciário. Isto posto, se a denominada democracia participativa parece de difícil aplicação à função jurisdicional no que concerne à seleção de seus titulares e ao mérito de sua atividade, o controle da legitimidade de seu exercício por aqueles a quem a lei atribui tal competência manifesta-se plenamente factível e desejável.

Que o Poder Judiciário, pois, tal como o Legislativo e o Executivo, deve estar sujeito a algum tipo de fiscalização, parece indubitoso. A forma de como institucionalizar-se tal controle, entretanto, é o que constitui objeto de dissenso entre as mais variadas propostas apresentadas sobre o assunto.

Para o enfrentamento do tema, deparamo-nos, desde logo, com o pano de fundo do princípio da separação dos Poderes, elevado entre nós à categoria de “cláusula pétrea”, insuscetível de modificação pela via de emenda constitucional. Sustentam os adversários da idéia de qualquer tipo de controle externo do Judiciário que a necessária autonomia decorrente do princípio da tripartição dos poderes estaria ameaçada pela possibilidade de submissão de seus membros ao julgamento de órgão não integrante do próprio Poder:

“Uma proposta que visasse introduzir no Brasil o chamado controle externo do Poder Judiciário, sem sombra de dúvida, violaria o princípio da separação dos poderes, na medida em que concentraria nas mãos do Executivo ou Legislativo não só o governo da Magistratura, senão também a própria vida funcional do juiz (nomeação, promoção, afastamento, aposentadoria, etc.). Promover a concentração de poderes significa transferir as funções atribuídas a um Poder para outro: isso é exatamente o que aconteceria se excluíssemos do Poder Judiciário as tarefas acima citadas, que hoje são de sua exclusiva competência” (cf. GOMES, Luiz Flávio - “Inconstitucionalidade do Controle Externo do Poder Judiciário”, ensaio publicado na Revista dos Tribunais - vol. 687 - janeiro/1993).

De outra parte, os defensores da necessidade de que o controle do Judiciário se faça por órgão não integrante de sua própria estrutura invocam a mesma teoria da separação dos Poderes para lembrar que esta jamais teve um sentido absoluto, estando sempre associada ao sistema de “checks and balances”, onde os Poderes se controlam mutuamente:

“Tem-se como ponto de partida do Estado democrático de direito que é inconcebível a existência de poder estatal sem controle, ou mesmo que um deles, dentro da clássica estrutura tripartite, seja auto-suficiente na verificação da regularidade de sua atuação. Há que se introduzir, mais que um sistema de freios e contrapesos, envolvendo os outros poderes, um controle da sociedade civil, tanto difuso pela transparência das decisões, quanto institucionalizado, para tornar viável a apuração de irregularidades e correção de rumos administrativos de atuação.” (cf. TREVISAN, Carlos H. Miguel e CINTRA JR., Dyrceu Aguiar Dias - “Controle Externo do Poder Judiciário” - ensaio

Para uma adequada análise do assunto, parece oportuno examinarmos a evolução da responsabilidade dos membros do Poder Judiciário ao longo da história.

1) A REVOLUÇÃO FRANCESA

Durante o período absolutista, todos os poderes do Estado se concentravam na figura do monarca, que detinha a soberania judicial e a faculdade de dizer o direito. Nesta situação, a magistratura não podia imaginar-se independente.

Nos momentos precedentes à Revolução Francesa, “a burguesia liberal, que via na judicatura o bastião da liberdade burguesa contra os excessos do monarca - acrescido do fato de que os juizes iam sendo recrutados cada vez mais de suas próprias fileiras - fez sua, na luta pelo Estado Constitucional, a causa da justiça, dando à reivindicação independentista uma dimensão revolucionária” (SIMON)

Assim, a batalha pelo poder que viria a culminar na Revolução Francesa estabeleceu-se, antes que em algum sítio, nos Tribunais (“Parlements”). Estes, em parte dominados pela nobreza e sobretudo, progressivamente, pela burguesia, já não eram da confiança do Rei, pois acolhiam os desejos de liberdade e segurança do liberalismo e do racionalismo então emergentes.

Com a Revolução, a classe social que utilizava as instituições judiciais diante do poder acabou por conquistá-lo. A partir daí, os “Parlements” não podiam senão prejudicar os desígnios dessa classe e servir, outra vez, de reduto de resistência, constituindo, a partir daí, um perigo para o poder revolucionário.

Dizia o informe do Comitê da Constituição: “A nação não esqueceu o que deve aos “Parlements”; só eles resistiram à tirania, só eles defenderam os direitos da nação. Por isso lhes devemos gratidão; mas para regenerar um império não é na gratidão que se deve pensar... Nossa Magistratura estava justamente constituída para resistir ao despotismo, mas este não mais voltará a existir. Assim, pois, já não é necessária tal forma de Magistratura.”

Em 03 de novembro de 1789, a Assembléia declarava os “Parlements” em férias indefinidas e em 22 de dezembro do mesmo ano suprimia-os da França revolucionária.

2) BUROCRATIZAÇÃO DA MAGISTRATURA

A Lei nº 16, de 24 de agosto de 1790, veio reorganizar o sistema judicial, tendo disposto, em seu art. 12, que “os Tribunais não poderão fazer regulamentos e se dirigirão ao corpo legislativo sempre que seja necessário in-

interpretar uma lei ou fazer uma nova”.

A Revolução havia implicado, fundamentalmente, mudança de titularidade no poder, que passava a ser exercido pela burguesia através da instituição parlamentar, ou seja, por meio de leis.

O trabalho desenvolvido pelos “Parlements” no “Ancien Régime” provocara alguma desconfiança por parte da burguesia em relação à Magistratura. A desconfiança, somada à ideologia jurídica do racionalismo, conduziria ao estabelecimento de um poder judicial praticamente nulo, no qual o juiz não era senão “la bouche de la loi”: limitava-se à aplicação rigorosa e silogística da norma, sendo-lhe vedado qualquer tipo de trabalho criativo (veja-se o “*référé obligatoire*”). Era o **modelo burocrático** de magistratura, cujas principais características resumiam-se a:

a) recrutamento semelhante aos dos demais funcionários (concurso público, sem ter em conta um prévio trabalho profissional);

b) estabelecimento de uma carreira judicial;

c) relação hierárquica, com superioridade dos juizes das faixas superiores sobre os demais;

d) independência apenas formal do Judiciário, prevalecendo a dependência prática do juiz, em particular, e da magistratura, em geral, em relação ao Poder Executivo (nomeações, promoções, suspensões, destituições, transferências, vencimentos, aposentadorias, etc.);

e) como consequência das características referidas, a postura do juiz, no processo, era de total superioridade sobre as partes e seus representantes. Ele não era tanto um sujeito chamado para a resolução ou composição de um conflito, mas o encarregado de fazer valer a força da lei nos casos concretos. Realizava-se um processo assimétrico, caracterizado pela superioridade do juiz sobre as partes e pela idéia de que o processo era um fenômeno burocrático.

A principal consequência deste modelo era a preponderância da responsabilidade disciplinar sobre a civil, como mecanismo de sujeição do juiz ao Poder Executivo, em alguns países, e como mecanismo de incorporação do juiz ao aparelho do Estado. Em decorrência, tinha-se a irresponsabilidade dos atos do juiz perante as partes: primazia dos controles internos (dentro do aparato do Estado) sobre os externos (frente às partes do processo).

3) CRESCIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO

As condições históricas que deram lugar ao juiz burocrata e civilmente irresponsável desapareceram e foram substituídas por outras, que impõem a atualização dos mecanismos de responsabilização e controle da magistratura.

Tudo decorre da extraordinária revalorização da função judicial, nos últimos quarenta anos, tendo em vista seu crescimento na sociedade moderna de tipo liberal-democrático ou não autoritário.

São causas desse crescimento:

a) a emergência do **Welfare State**: a expansão da competência dos Poderes Executivo e Legislativo determinou a expansão dos controles pelo Poder Judiciário;

b) a imprecisão e ambigüidade dos textos legislativos, decorrentes de compromissos dilatórios entre forças políticas dispares (chamados de “compromissos não autênticos ou apócrifos” por CARL SCHMITT). Há uma proliferação de legislação aberta, propiciando o aumento da discricionariedade judicial e o desenvolvimento de uma nova concepção sobre o trabalho interpretativo do juiz;

c) a natureza “promocional” dos direitos sociais, o que importa em decidir se determinada atividade estatal, ou sua inércia, estão alinhadas com os programas prescritos de forma vaga na legislação social;

d) a massificação das demandas judiciais (“Class action”; “Public interest litigation”; “Actions Collectives”; “Verbandsklagen” e a tutela judiciária dos interesses difusos);

e) a autonomia em relação ao Poder Legislativo, decorrente do estabelecimento de uma supralegalidade constitucional e da crise da lei como fonte primária do ordenamento jurídico. A magistratura não mais se limita à interpretação e aplicação da lei, mas realiza, também, sua fiscalização, seja de forma difusa e em concreto (Estados Unidos e Brasil), seja de forma concentrada e em abstrato (Brasil, Alemanha, Áustria).

f) o autogoverno da magistratura, com autonomia em relação ao Poder Executivo e independência do juiz;

g) a politização de alguns setores da magistratura;

h) a ampliação dos poderes de direção processual do juiz (redução do princípio dispositivo no processo);

i) a crise da Justiça (falta de meios; atrasos inimagináveis; falta de formação; necessidade de especialização).

Esta expansão da magistratura e dos poderes processuais substanciais dos juizes veio aguçar especialmente o problema de sua responsabilidade perante o corpo social (**accountability** = dever de prestar contas).

Leciona CAPPELLETTI existem três modelos de estruturação do Poder Judiciário: o “repressivo” ou “da sujeição”; o “autônomo-corporativo” ou “do isolamento” e o da “responsabilização social”.

A responsabilidade típica do primeiro modelo possui natureza “política” ou “constitucional”, encontrando-se a Magistratura obrigada a prestar contas ao governo. Neste modelo, verifica-se a inoperatividade (em virtude das dificuldades de ordem procedimental) ou a opressão dos membros da Magistratura.

O modelo dito “autônomo-corporativo” ou do “isolamento” é diametralmente oposto ao anterior. Segundo seus parâmetros, o Judiciário atua como um corpo independente, alheio aos demais poderes e mesmo aos movimentos sociais orgânicos. Nossa tradição judiciária republicana aproxima-se deste tipo abstrato. Sobre ele, paira a ameaça da anarquia individual: não só a instituição, mas cada membro individual do Poder Judiciário autonomiza-se sobremaneira, ao largo de controles de qualquer natureza. Acerca da questão, ponderou CAPPELLETTI:

“Embora reconhecendo que esse sistema pode ser bem menos perigoso às liberdades fundamentais dos cidadãos do que o sistema de sujeição do judiciário ao poder político, não estou seguro, porém, seja ele necessariamente menos danoso na sociedade moderna, que necessita de uma administração da justiça razoavelmente ordenada e eficiente.” (cf. CAPPELLETTI, Mauro - “Juizes Irresponsáveis?”, Ed. Sérgio Fabris, Porto Alegre, 1989).

Por fim, aponta CAPPELLETTI o chamado modelo da “responsabilização social” em que se procura o justo equilíbrio das responsabilidades política e social com as formas de responsabilidade jurídica (nas suas modalidades civil, penal e disciplinar):

“Trata-se, obviamente, de um modelo que procura combinar razoável medida de responsabilidade política e social com razoável medida de responsabilidade jurídica, em todos os seus subtipos principais - penal, civil e disciplinar - evitando, de um lado, subordinar os juizes aos poderes políticos, aos partidos políticos e a outras organizações sociais e também a ações vexatórias de litigantes irritados, iludindo, porém, de outro lado, o isolamento corporativo da magistratura e igualmente a anarquia controlada e irresponsável dos membros individuais do Judiciário” (cf. in “Juizes Irresponsáveis?” - Ed. Fabris, Porto Alegre, 1989).

Se de um lado, pois, não se pode desconhecer que a independência

entre os Poderes, no Estado contemporâneo, pressupõe necessariamente formas de mútuo controle e responsabilidade, de outro é de se buscar a instituição de mecanismos eficientes de fiscalização que zelem pelo regular exercício do Poder em sua forma, sem interferir nem adentrar no mérito da prestação jurisdicional em si mesma.

É justamente este equilíbrio entre os valores de independência e responsabilidade dos membros do Poder Judiciário que procuramos contemplar no substitutivo ora apresentado, cujas principais propostas para a alteração do texto constitucional passamos a expor.

1) Arts. 92, II e 104, §§ 1º, 2º e 3º (espécie de controle e composição do órgão proposto para sua institucionalização)

As alterações sugeridas aos arts. 92 e 104 pretendem, basicamente, definir a natureza do **Conselho Nacional de Justiça** como órgão de controle integrante da própria estrutura do Poder Judiciário, embora não composto exclusivamente por magistrados.

Pareceu-nos fundamental para a preservação da desejada independência e autonomia dos juizes no exercício da prestação jurisdicional que o órgão destinado a controlá-los, do ponto de vista administrativo e disciplinar, não estivesse atrelado a qualquer dos demais Poderes, sob pena de transformar-se a responsabilidade, que se pretende jurídica, em responsabilidade meramente política, degenerando-se sua natureza e razão de ser.

A liberdade e autonomia do Judiciário em face dos demais Poderes, antes de constituir qualquer espécie de privilégio pessoal para magistrados, é condição de possibilidade da própria sobrevivência do Estado de direito, onde o princípio da legalidade só pode ser assegurado por um Judiciário livre de pressões ilegítimas dos poderes políticos. CAPPELLETTI, no estudo já mencionado, citando MAX RHEINSTEIN nos lembra: “Pode-se considerar como uma das primeiras características do despotismo o fato de que o controle da função jurisdicional seja um privilégio do ruler, antes de um direito do povo.”

Se nos parece que o órgão de controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário deva integrar-lhe a estrutura, protegendo sua atuação de interferências abusivas dos demais Poderes, também nos parece conveniente prevenirmo-nos contra os riscos daquilo que CAPPELLETTI chamou de “absolutização da independência”, onde a monopolização do controle nas mãos da própria Magistratura acaba por fazer do Judiciário um *corps séparé*, alheio ao restante da organização estatal e da sociedade:

“Esse risco de isolamento “corporativo” do judiciário constitui, na verdade, um fenômeno recorrente na história da magistratura. Podemos encontrá-lo, talvez na sua pior manifestação,

na França do **Ancien Régime** quando os juizes das cortes superiores, centrais e provinciais, foram de tal forma surdos às exigências sociais a ponto de se tornarem alvo dos mais odiados na explosão revolucionária. Por razões bem diversas, a tendência ao isolamento reapareceu na nossa época, especialmente em países como a Itália e, mais recentemente, na Espanha, onde tal fenômeno constituiu uma reação contra a situação de dependência típica do autoritarismo dos regimes precedentes.”

Assim é que estamos sugerindo fórmula híbrida para a composição do Conselho Nacional da Justiça, segundo a qual, embora a grande maioria dos membros seja proveniente da própria magistratura, contemplam-se indiretamente outras categorias essenciais à administração da Justiça, além de abrir-se algum espaço para a representação da sociedade civil.

Observe-se, inicialmente, que procuramos refletir todas as vertentes do Poder Judiciário através da inclusão, no Conselho, de representantes de seus órgãos de cúpula: quatro membros serão provenientes do Supremo Tribunal Federal; quatro, do Superior Tribunal de Justiça; quatro, do Tribunal Superior do Trabalho; um, do Superior Tribunal Militar; um, dos Tribunais Regionais Federais; um, dos Tribunais Regionais do Trabalho; três, dos Tribunais de Justiça dos Estados.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça e ex-Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, WALDEMAR ZVEITER, já havia notado, em palestra proferida no 1º Congresso Brasileiro de Advocacia, ocorrido em maio de 1990, em Fortaleza, que dessa cúpula do Poder Judiciário Nacional, por sua peculiar composição, poderiam ser extraídos os integrantes de um órgão controlador da magistratura de modo a contemplarem-se, ainda que indiretamente, representantes de outros setores relevantes para a boa administração da Justiça, como advogados e membros do Ministério Público:

“É que compõem o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça Ministros das mais diversas origens os quais, além de juristas consagrados com notável saber jurídico (requisitos constitucionais), trazem, alguns dentre outros, longa experiência, podendo-se, como exemplo, citar, no primeiro, a parlamentar, executiva e censória das causas da União e, no segundo, como fato inédito no país, cognominando-o, por isso, em felicíssima expressão, seu eminente Ministro Presidente, WASHINGTON BOLIVAR, como sendo o Tribunal da Convergência Nacional, com sua

composição de 1/3 de Ministros originários dos Tribunais Regionais Federais; 1/3 dos Tribunais de Justiça dos Estados da União e 1/3 de membros do MP e advogados. E, nas duas últimas Cortes Superiores, Ministros oriundos de suas áreas de especialização da Justiça Laboral e da Justiça Militar.”.

No substitutivo ora proposto, dois dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão indicados em listas triplices elaboradas pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil dentre os magistrados oriundos das respectivas classes. Do mesmo modo, um dentre os representantes do Tribunal Superior do Trabalho e dos Tribunais de Justiça dos Estados será indicado em lista tríptica pelo Conselho Federal da OAB e outro, pelo Ministério Público da União, devendo ser escolhidos, em ambos os casos, entre os magistrados provenientes das respectivas classes.

De outra parte, como forma de afastar, definitivamente, qualquer risco de tendência corporativista proveniente da monopolização do controle pelos próprios membros da magistratura, acolhemos também as sugestões de inclusão, entre os membros do Conselho, de três representantes da sociedade civil, escolhidos entre cidadãos maiores de trinta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e idoneidade moral.

Parece-nos que esta composição mista proposta pelo substitutivo apresentado concilia satisfatoriamente a necessidade de se garantirem razoáveis parâmetros de independência e responsabilidade ao Poder Judiciário, estando representadas, no órgão concebido para o controle administrativo e disciplinar de seus membros, não só todas as vertentes da magistratura nacional, como também, indiretamente, a classe dos advogados e do Ministério Público, além da própria sociedade civil.

Cumpra ainda observar que, com o fim de assegurar imediata operatividade do Conselho, previu-se a escolha subsidiária de seus membros pelo Supremo Tribunal Federal, quando não efetuadas no prazo as indicações previstas no § 1º do art. 104 proposto. Adotou-se, também, a regra da renovação periódica da composição do Conselho, devendo seus membros serem escolhidos para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

2) Arts. 104, §4º (atribuições do Conselho)

O texto que propomos para a definição das competências do Conselho procurou conjugar, na medida do possível, as várias sugestões contidas nas propostas revisionais apresentadas. Optou-se por uma enumeração não exaustiva das atribuições do Conselho, deixando-se ao Estatuto da Magistratura alguma liberdade para definir outras não contempladas no texto constitucional.

A competência regulamentar, proposta no inciso I do §4º, confere

maiores poderes para exigir-se o cumprimento das normas constantes do Estatuto da Magistratura, configurando-se como instrumento intrínseco a qualquer órgão administrativo superior.

De outra parte, o controle da legalidade dos atos administrativos e da observância dos preceitos inscritos no art. 37 (inciso II), corresponde à sistemática adotada para a Administração em geral. O corolário inafastável desta competência reside no poder da Administração de rever, cassar ou anular seus próprios atos. Esta a orientação da Súmula nº 473 firmada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal:

“A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressaltada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

O texto proposto para o inciso III, que dá competência ao Conselho para conhecer de reclamações contra membros, órgãos ou serviços auxiliares do Poder Judiciário sem prejuízo da competência correicional e disciplinar dos Tribunais, foi sugestão constante da maioria das propostas apresentadas. A avocação de processos representa fórmula adequada para a dilucidação de casos de maior relevância, possibilitando a uniformização de decisões disciplinares e a compatibilização de processos conexos em curso nos Tribunais e no Conselho Nacional de Justiça. As sanções ali previstas, a seu turno, asseguram cogência às normas disciplinares e possuem como parâmetros para sua aplicação a proporcionalidade com vistas à gravidade da conduta irregular e ao conseqüente dano efetivo ou potencial.

O inciso IV cuida da proposição, pelo Conselho, de ação judicial de perda do cargo, quando cabível. O dispositivo pretende contemplar a possibilidade de verificação de condutas reprováveis não tipificadas no art. 95, §2º, casos em que a perda do cargo não poderá se dar por decisão do próprio Conselho, mas apenas por sentença judicial.

A representação para o Ministério Público, prevista no inciso V para os casos de identificação de crime contra a administração da justiça ou de abuso de autoridade, significa antes uma obrigação legal que uma atribuição de competência. Analogicamente, considere-se o disposto no art. 40 do Código de Processo Penal em vigor:

“Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juizes ou tribunais verificarem a existência de crime da ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

Alçar tal norma ao âmbito constitucional dá a exata dimensão que assumem, para o Conselho Nacional de Justiça, os valores de proteção do cidadão inerentes ao Estado Democrático de Direito.

O inciso VI trata da competência revisional do Conselho, que não deve traduzir-se em mitigação das penalidades aplicadas pelos Tribunais no exercício de seu legítimo poder disciplinar. Se assim fosse, haveria de suprimir-se a competência disciplinar originária dos Tribunais ou ainda instituir-se instância superior com competência recursal - o que inviabilizaria materialmente o funcionamento do Conselho e provocaria insuportável retardo na solução dos processos disciplinares. Assegurando eficácia às normas de conduta dos membros da Magistratura e a uniformização da aplicação das sanções, a competência revisional ora proposta possui requisito estreito para sua observância (processos julgados há menos de um ano), condicionado pela necessidade de célere decisão nos processos disciplinares.

Sobre o proposto no inciso VII, o controle da observância das normas constitucionais sobre os limites de remuneração pareceu-nos consubstanciar decorrência inexorável da autonomia financeira residente na possibilidade de elaboração do próprio orçamento (art. 99, § 1º). A prática constitucional demonstrou-se insatisfatória neste particular. São conhecidos casos de concessão de majoração de vencimentos segundo índices de reajustes discrepantes dos concedidos aos demais servidores públicos.

Finalmente, o relatório anual referido no inciso VIII apresenta-se suscetível de constituir-se em instrumento de fundamental importância para o aprimoramento da prestação jurisdicional. A exposição da situação do Poder Judiciário e do próprio Conselho Nacional de Justiça servirá de mote para a solicitação de providências (mormente, de índole legislativa) necessárias. Com isto, surge mecanismo de comunicação oficial entre os Poderes Públicos com o escopo de assegurar sua atuação harmônica exigida pelo art. 2º da Constituição Federal.

3) Art. 104, §§ 5º, 6º e 7º (funcionamento do Conselho)

Pela sistemática do substitutivo ora apresentado, a atividade do Conselho deverá fundar-se sobre três pilares: a atuação do Ministro-Corregedor, a interveniência do Procurador-Geral da República e do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a provocação dos agentes legitimados.

O § 5º proposto para o art. 104 determina a escolha de um Ministro-Corregedor, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal integrantes do Conselho, ao qual competirão as atribuições de natureza executiva e de inspeção e correição em geral, podendo ele designar magistrados para o exercício de suas atribuições, inclusive nos Estados e no Distrito Federal, bem como requisitar juízes e servidores para o cumprimento de tarefas específicas. O Mi-

nistro-Corregedor, uma vez escolhido em votação secreta por seus Pares, ficará excluído da distribuição de processos no Supremo Tribunal Federal.

O §6º do substitutivo acolhe uma série de propostas que sugeriram a participação, junto ao Conselho, do Procurador-Geral da República e do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a quem competirão funções consultivas, nos limites estabelecidos em lei. Já o §7º, que também procurou refletir, quanto possível, as várias sugestões apresentadas, cuida de definir os entes legitimados a provocar a ação do Conselho.

4) Art. 93, VIII e 95, I e §2º (remoção, disponibilidade, aposentadoria e perda do cargo de juizes)

Os dois primeiros dispositivos prevêm a competência concorrente entre tribunais e Conselho Nacional de Justiça para determinar a remoção, disponibilidade, aposentadoria e perda do cargo de juizes.

Sobre a perda do cargo, não há que se opor eventual incompatibilidade com a garantia da vitaliciedade. Hipótese de perda do cargo de magistrado vitalício já é admitida desde que determinada por decisão judicial. A inovação proposta diz respeito apenas à legitimação do órgão de controle para decidir sobre o assunto nos casos ali elencados taxativamente.

Observe-se que muitas das propostas revisionais apresentadas tiveram justamente este propósito: dar competência ao Conselho Nacional de Justiça para deliberar sobre a perda do cargo de juizes, não só nas hipóteses de violação das vedações já previstas no atual parágrafo único do art. 95 (transformado em §1º no texto do substitutivo), como ainda nas de negligência contumaz no cumprimento dos deveres do cargo ou procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro das funções de magistrado.

No texto proposto pelo substitutivo, acolhem-se as propostas referidas, além de instituírem-se duas novas vedações para os juizes: 1) a de receber, a qualquer título, auxílios ou contribuições de entidades públicas ou privadas, inclusive para fins de moradia ou subsistência, ressalvadas as exceções legais; e 2) a de revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiro fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

As duas novas vedações sugeridas pretendem atender ao inegável clamor da sociedade por medidas que assegurem comportamento ético por parte dos que detêm qualquer parcela de poder público. A possibilidade de se destituírem dos respectivos cargos aqueles que procedam de forma reprovável do ponto de vista da moralidade e da probidade administrativas é medida que se impõe a toda a Administração Pública, não podendo dela estarem excluídos os membros do Poder Judiciário.

As vedações em apreço, na verdade, têm inspiração no próprio ordenamento jurídico em vigor. Observe-se que a Lei 8429, de 02.06.92, que cuidou de definir os atos de improbidade administrativa e respectivas sanções aplicáveis, contempla entre seus dispositivos, dirigidos aos agentes públicos em geral, as duas condutas referidas nos propostos incisos II e III. (cf. arts. 9º e 11, VII). De outra parte, o próprio texto constitucional, em seu art. 5º, incisos X e XXXIII, já consagra indiretamente a vedação constante do inciso II, determinando a proteção da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, bem como do sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Trata-se, portanto, apenas de estender explicitamente aos magistrados vedações que a ordem jurídica vigente já impõe, de forma genérica, a todos os que detenham algum cargo, emprego ou função pública em qualquer do Poderes da União ou dos demais entes federados.

5) Art. 95, §3º (responsabilidade civil do Estado por atos de juízes)

Estamos propondo, com a inclusão de novo parágrafo no art. 95 do texto constitucional, a instituição da responsabilidade civil do Estado pelos danos causados a terceiros por juízes, no exercício de suas funções, assegurando-se o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou fraude.

Parece-nos que já seja tempo de afastar, entre nós, a tese da irresponsabilidade do Estado por atos dos juízes, predominante ainda hoje tanto em doutrina quanto na jurisprudência firmada nos tribunais. Esta a lição do Desembargador e Mestre RUY ROSADO DE AGUIAR JÚNIOR, em elucidativo estudo sobre o tema, publicado na Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

“Nos últimos anos está surgindo movimento vigoroso em favor da ampliação do conceito (responsabilidade civil do Estado por atos dos juízes), por motivos de ordem política e razões de ordem jurídica. Do ponto de vista político, porque a marcha para a plena realização do Estado de Direito - aspiração que a todos deve orientar - impõe a gradual extinção da idéia da irresponsabilidade, quando resquício de privilégios antes concedidos a classes e pessoas para a manutenção de poderes e benefícios injustificáveis à luz do Estado moderno, democrático, igualitário e solidário. Juridicamente, porque o ato estatal praticado através do juiz não se distingue ontologicamente das demais atividades do Estado, estas geradoras do dever de indenizar uma vez presentes os requisitos. Isto é, o Estado-Juiz é uma fração do poder público que pode,

através de seu agente, nessa qualidade, causar dano injusto, não havendo razão jurídica para impor ao lesado o sofrimento do prejuízo daí decorrente.”

Em verdade, a doutrina constitucional contemporânea afirma a responsabilidade civil do Estado por ato do juiz. Com efeito, segundo a doutrina espanhola (REBOLLO, Luiz Martin, “Jueces y Responsabilidad del Estado”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983) a responsabilidade objetiva do Estado por ato do juiz não se impõe apenas em virtude da prática de atos ilícitos ou de atos lícitos causadores de danos. Era este o ensinamento tradicional, em que se buscava fundamentar a responsabilidade civil do Estado aproximando-o de um conteúdo obrigacional material. Atualmente, entende-se que, para além da culpabilidade ou ilicitude, o fundamento da responsabilidade objetiva do Estado por ato do juiz encontra-se na própria Constituição. A dignidade da pessoa humana (mormente na hipótese de erro judiciário), a liberdade (que exige a limitação da intervenção legítima do Poder Público), a igualdade (que demanda a proporcionalidade na divisão dos encargos e ônus da atuação do Poder Público entre os cidadãos) e a legalidade são, portanto, os princípios legitimadores da responsabilidade do Estado. Sob tal perspectiva, apontem-se os textos das atuais Constituições italiana (art.24) e espanhola (art.121).

Não são estranhos à ordem constitucional pátria os institutos da responsabilidade objetiva do Estado e da responsabilidade regressiva do agente público nas hipóteses de dolo ou culpa (art. 37, §6º). A responsabilidade do Estado por erro judiciário encontra-se positivada no art. 5º, LXXV, da Constituição, enquanto a responsabilidade civil da autoridade judiciária nas hipóteses de dolo ou culpa está consagrada no Código de Processo Civil (art. 133, I).

A introdução, pois, do proposto §3º ao art. 92 do texto constitucional é corolário do próprio modelo de responsabilidade da magistratura que se quer implantar, assentada em dois vértices: a responsabilidade civil e a responsabilidade disciplinar (cujo controle estará a cargo do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais), evoluindo-se do isolamento orgânico-corporativo do Judiciário para um modelo de responsabilização social, nos parâmetros preconizados por CAPPELLETTI.

6) Art. 102, I, d (competência do STF para julgar mandados de segurança e habeas data contra atos do Conselho)

O dispositivo assegura - como é próprio do Estado Democrático de Direito - a suscetibilidade de revisão judicial dos atos do Poder Público. Em se considerando a dignidade distinta do Conselho Nacional de Justiça, entendeu-se de deferir a competência para tais processos ao Supremo Tribunal Federal.

7) Arts. 52, II e 102, I, b (julgamento dos membros do Conselho por crimes comuns e de responsabilidade)

As alterações propostas visam a definir a competência para o julgamento dos membros do Conselho por crimes comuns e de responsabilidade.

Pareceram-nos dignas de todo apoio as propostas que sugeriram o julgamento dos membros do Conselho, nos crimes de responsabilidade, pelo Senado Federal, à semelhança do que já ocorre em relação aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República e ao Advogado-Geral da União. De outra parte, propomos também seja dada competência ao Supremo Tribunal Federal para julgá-los nas infrações penais comuns, considerando-se, como já referido anteriormente, a dignidade distinta do Conselho Nacional de Justiça.

6) DISPOSIÇÕES DE CARÁTER TRANSITÓRIO

As normas propostas pelo art. 5º do substitutivo têm caráter transitório e destinam-se a regular a instalação do Conselho, que deverá se dar no prazo de cento e vinte dias da promulgação da emenda revisional que o cria. Determina-se ali o prazo de trinta dias, antes da instalação, para que se façam as escolhas dos membros na forma do art. 104, recaindo tal competência sobre o Supremo Tribunal Federal se não realizadas as indicações naquele prazo.

Finalmente, dispõe-se sobre a competência do Conselho para disciplinar seu funcionamento e as atribuições do Ministro-Corregedor enquanto não aprovado o novo Estatuto da Magistratura.

III - CONCLUSÃO

Estas, em síntese, as alterações que nos pareceram adequadas para a introdução, no texto constitucional, de um órgão encarregado do controle administrativo e disciplinar dos membros do Poder Judiciário. Considerando-se sua estrutura multifacetada - com especialização de funções e espraiamento geográfico de seus órgãos - e a tendência ao isolamento - em virtude da natureza autônoma que possui, faz-se mister a existência de órgão que represente a coordenação (poder regulamentar) e o controle (poder disciplinar) de seus atos. Superando-se a tendência centrífuga e a dissolução monadal do Poder Judiciário, o modelo proposto foi o que nos pareceu mais acertado para atender às exigências do Estado de Direito e do controle da atuação dos Poderes, independentes e harmônicos entre si.

Tudo isto posto, acolhe esta Relatoria, na forma do substitutivo constante do Anexo I a este parecer, as propostas revisionais e emendas que põem:

a) a instituição de órgão nacional de composição mista - Conselho Nacional de Justiça - destinado ao controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário;

b) a integração do Conselho à própria estrutura do Judiciário;

c) a delimitação constitucional de suas competências, sem prejuízo de outras definidas no Estatuto da Magistratura;

d) a participação do Procurador-Geral da República e do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil junto ao Conselho, bem como a definição dos agentes legitimados a provocá-lo;

e) a atribuição das funções executivas do Conselho a um Ministro-Corregedor;

f) a inclusão dos membros do Conselho entre os entes sujeitos a julgamento pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, e pelo Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns;

g) a inclusão de duas novas vedações aos juizes, referentes ao recebimento de auxílios ou contribuições e à divulgação indevida de informações recebidas em razão do cargo;

h) a inclusão das hipóteses de negligência contumaz no cumprimento dos deveres e de procedimento incompatível com a honra, o decoro e a dignidade do cargo entre as causas de perda do cargo de magistrado;

i) a instituição da responsabilidade civil do Estado por atos dos juizes.

A indicação do voto relativo a todas as propostas sobre o tema, bem como às emendas a elas apresentadas, consta do Anexo II a este parecer, dele fazendo parte integrante.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator

THE
JOURNAL
OF THE
ROYAL ANTHROPOLOGICAL INSTITUTE

VOL. LXXV. PART I.
1945.
PUBLISHED BY THE
CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS
47, WILKINS STREET, LONDON, E.C.4.
PRINTED BY THE UNIVERSITY PRESS, CAMBRIDGE.

CONTENTS
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.
The Journal of the Royal Anthropological Institute, Vol. LXXV, Part I, 1945.