



# REPÚBLICA DO BRASIL

## DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

ANO XXII — N.º 26

CAPITAL FEDERAL

QUARTA-FEIRA, 17 DE MAIO DE 1967

ATA DA 12ª SESSÃO CONJUNTA, EM 16 DE MAIO DE 1967

1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 6ª Legislatura

PRESIDENCIA DO SR. MOURA ANDRADE.

Às 21 horas e 30 minutos abre-se a sessão, à qual comparecem os Senhores Senadores:

Clovis Maia.  
José Guilomard.  
Oscar Passos.  
Alvaro Maia.  
Edmundo Levi.  
Arthur Virgílio.  
Milton Trindade.  
Cattete Pinheiro.  
Lobão da Silveira.  
Clodomir Milet.  
Sebastião Archer.  
Victorino Freire.  
Petrônio Portela.  
José Cândido.  
Menezes Pimentel.  
Paulo Sarasate.  
Wilson Gonçalves.  
Maurício Filho.  
Maree Mariz.  
Manoel Villaza.  
Ruy Carneiro.  
Argemiro de Figueiredo.  
Domicio Gondim.  
João Cleofas.  
Teotônio Vilela.  
Rui Palmeira.  
Arnon de Melo.  
Leandro Maciel.  
Júlio Leite.  
José Leite.  
Aloysio de Carvalho.  
Antônio Balbino.  
Josaphat Marinho.  
Carlos Lindemberg.  
Eurico Rezende.  
Raul Giuberti.  
Paulo Torres.  
Vasconcelos Torres.  
Mario Martins.  
Aurélio Vianna.  
Gilberto Marinho,

### CONGRESSO NACIONAL

Milton Campos.  
Benedicto Valladares.  
Carvalho Pinto.  
Lino de Mattos.  
Moura Andrade.  
Pedro Ludovico.  
Fernando Corrêa.  
Filinto Müller.  
Bezerra Neto.  
Ney Braga.  
Adolpho Franco.  
Mello Braga.  
Celso Ramos.  
Antônio Calros.  
Atílio Fontana.  
Guido Mondin.  
Daniel Krieger.  
Mem de Sá.

#### Acre:

Geraldo Mesquita — ARENA.  
Jorge Lavocat — ARENA.  
Nosser Almeida — ARENA.  
Romano Evangelista — MDB (31 de julho de 1967).  
Rui Lino — MDB.  
Wanderley Dantas — ARENA.

#### Amazonas:

Abraão Sabbá — ARENA.  
Joel Ferreira — MDB.  
José Esteves — ARENA.  
José Lindoso — ARENA.  
Leopoldo Peres — ARENA.  
Raimundo Parente — ARENA.

#### Pará:

Armando Corrêa — ARENA.  
Gabriel Hermes — ARENA.  
Gilberto Azevedo — ARENA.  
Haroldo Velloso — ARENA.  
Hélio Gueiros — MDB.  
João Meneses — MDB.  
Juvêncio Dias — ARENA.  
Montenegro Duarte — ARENA.

#### Maranhão:

Alexandre Costa — ARENA.  
Américo de Souza — ARENA.  
Emílio Murad — ARENA.

Eurico Ribeiro — ARENA.  
Henrique de La Rocque — ARENA.  
Ivar Saldanha — ARENA.  
José Marão Filho — ARENA.  
Pires Sabola — ARENA.  
Raimundo Boga — ARENA.  
Temístocles Teixeira — ARENA.  
Vieira da Silva — ARENA.

#### Piauí:

Chagas Rodrigues — MDB.  
Ezequias Costa — ARENA.  
Fausto Gayoso — ARENA.  
Heitor Cavalcanti — ARENA.  
Joaquim Parente — ARENA.  
Milton Brandão — ARENA.  
Paulo Ferraz — ARENA.  
Sousa Santo — ARENA.

#### Ceará:

Delmiro Oliveira — ARENA.  
Edilson Melo Távora — ARENA.  
Ernesto Valente — ARENA.  
Figueiredo Corrêa — MDB.  
Furtado Leite — ARENA.  
Humberto Bezerra — ARENA.  
Jonas Carlos — ARENA.  
Josias Gomes — ARENA.  
Leão Sampaio — ARENA.  
Manuel Rodrigues — ARENA.  
Martins Rodrigues — MDB.  
Osslan Araripe — ARENA.  
Ozires Ponte — MDB. (17-7-67).  
Padre Vieira — MDB.  
Pais de Andrade — MDB.  
Régis Barroso — ARENA.  
Vicente — Augusto — ARENA.  
Virgílio Távora — ARENA.  
Walter Sá — ARENA.

#### Rio Grande do Norte:

Aluizio Bezerra — ARENA.  
Djalma Marinho — ARENA.  
Grimaldi Ribeiro — ARENA.  
Teodorico Bezerra — ARENA.

#### Paraíba:

Bivar Olintho — MDB.  
Ernani Satyro — ARENA.  
Flaviano Ribeiro — ARENA.

Humberto Lucena — MDB.  
Janduhy Carneiro — MDB.  
Monsenhor Vieira — ARENA.  
Pedro Gondim — ARENA.  
Petrônio Figueiredo — MDB.  
Teotônio Neto — ARENA.  
Vital do Rêgo — ARENA.  
Wilson Braga — ARENA.

#### Pernambuco:

Adebal Jurema — ARENA.  
Alde Sampaio — ARENA (11 de setembro de 1967).  
Andrade Lima Filho — MDB (6 de agosto de 1967).  
Antonio Neves — MDB.  
Arruda Câmara — ARENA.  
Carlos Albreto — ARENA.  
Cid Sampaio — ARENA.  
Geraldo Guedes — RENA.  
Heráclio Rêgo — ARENA.  
João Lira Filho — MDB.  
José-Carlos Guerra — ARENA.  
José Meira — ARENA (SE).  
José Leite — ARENA.  
Magalhães Melo — ARENA (SE).  
Milvernes Lima — ARENA.  
Mouri Fernandes — ARENA.  
Paulo Maciel — ARENA.  
Souto Maior — ARENA.  
Tabosa de Almeida — ARENA.  
Tales Ramalho — MDB.

#### Alagoas:

Aloysio Nonô — MDB.  
Cleto Marques — MDB.  
Djalma Falcão — MDB.  
Luz Cavalcante — ARENA.  
Medeiros Neto — ARENA.  
Oceano Carleial — ARENA.  
Oséas Cardoso — ARENA.  
Pereira Lúcio ARENA.  
Segismundo Andrade — ARENA.

#### Sergipe:

Arnaldo Garcez — ARENA.  
Augusto Franco — ARENA.  
José-Carlos Teixeira — MDB.  
Luís Garcia — ARENA.  
Machado Rollemberg — ARENA.  
Passos Porto — ARENA.  
Raimundo Diniz — ARENA.

## Bahia:

Alves Macedo — ARENA.  
 Cicero Dantas — ARENA (SE).  
 Edgard Pereira — MDB.  
 Edwaldo Flores — ARENA.  
 Fernando Magalhães — ARENA.  
 Hanequim Dantas — ARENA.  
 João Alves — ARENA.  
 João Borges — MDB.  
 Josaphat Azevedo — ARENA (SE).  
 José Penedo — ARENA.  
 Luiz Athayde — ARENA.  
 Luiz Braga — ARENA.  
 Luna Freire — ARENA (P).  
 Manuel Novais — ARENA.  
 Mário Piva — MDB.  
 Neci Novais — ARENA.  
 Ney Ferreira — MDB.  
 Nonato Marques — ARENA (SE).  
 Adolfo Domingues — ARENA.  
 Oscar Cardoso — ARENA.  
 Raimundo Brito — ARENA.  
 Régis Pacheco — MDB.  
 Rubem Nogueira — ARENA.  
 Ruy Santos — ARENA.

Theódulo de Albuquerque — ARENA.

Tourinho Dantas — ARENA.  
 Vasco Filho — ARENA.  
 Wilson Falcão — ARENA.

## Espírito Santo:

Direu Cardoso — MDB.  
 Feu Rosa — ARENA.  
 João Calmon — ARENA.  
 Mário Gurgel — MDB.  
 Oswaldo Zanello — ARENA.  
 Parente Prota — ARENA.  
 Raymundo de Andrade — ARENA.

## Rio de Janeiro:

Adolpho de Oliveira — MDB.  
 Afonso Celso — MDB.  
 Altair Lima — MDB.  
 Ario Theodoro — MDB (29 de agosto de 1967).

Daso Coimbra — ARENA.  
 Dayl de Almeida — ARENA.  
 Edgard de Almeida — MDB.  
 Getúlio Moura — MDB.  
 Glênio Martins — MDB.  
 José-Maria Ribeiro — MDB.  
 José Saly — ARENA.  
 Mário de Abreu — ARENA.  
 Mário Tamborindeguy — ARENA.  
 Miguel Couto — ARENA (SE).  
 Paulo Biar — ARENA.  
 Rockefeller Lima — ARENA.  
 Rozendo de Sousa — ARENA.  
 Sadi Bogado — MDB.

## Guanabara:

Amaral Neto — MDB.  
 Breno Silveira — MDB.  
 Cardoso de Menezes — ARENA.  
 Erasmo Pedro — MDB.  
 Flexa Ribeiro — ARENA.  
 Hermano Alves — MDB.

# EXPEDIENTE

## DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL

DIRETOR-GERAL

ALBERTO DE BRITTO PEREIRA

CHEFE DO SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES  
 J. B. DE ALMEIDA CARNEIRO

CHEFE DA SEÇÃO DE REDAÇÃO  
 FLORIANO GUIMARÃES

## DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

Impresso nas oficinas do Departamento de Imprensa Nacional — BRASÍLIA

Jamil Amiden — MDB.  
 José Colagrossi — MDB.  
 Lopo Coelho — ARENA.  
 Marcelo Moreira Alves — MDB.  
 Mendes de Moraes — ARENA.  
 Nelson Carneiro — MDB.  
 Pedro Faria — MDB.  
 Rafael Magalhães — ARENA.  
 Reinaldo Sant'Anna — MDB.  
 Rubem Medina — MDB.  
 Waldyr Simões — MDB.

## Minas Gerais:

Aécio Cunha — ARENA.  
 Aquiles Diniz — MDB.  
 Aureliano Chaves — ARENA.  
 Austregésilo Mendonça — ARENA.  
 Batista Miranda — ARENA.  
 Bento Gonçalves — ARENA.  
 Celso Passos — MDB.  
 Dnar Mendes — ARENA.  
 Edgar-Matins Pereira — ARENA.  
 Elias Carmo — ARENA.  
 Francelino Pereira — ARENA.  
 Geraldo Freire — ARENA.  
 Gilberto Almeida — ARENA.  
 Guilherme Machado — ARENA.  
 Guilhermino de Oliveira — ARENA.  
 Gustavo Capanema — ARENA.  
 Hélio Garcia — ARENA.  
 Hugo Aguiar — ARENA.  
 Israel Pinheiro Filho — ARENA.  
 Jueder Albergaria — ARENA (ME).  
 João Hercúlio — MDB.  
 José Bonifácio — ARENA.  
 José-Maria Magalhães — MDB.  
 Manoel Taveira — ARENA.  
 Milton Reis — MDB.

Monteiro de Castro — ARENA.  
 Nista Carone — MDB.  
 Nogueira de Resende — ARENA.  
 Ozanam Coelho — ARENA.  
 Paulo Freire — ARENA.  
 Pedro Vidigal — ARENA.  
 Pinheiro Chagas — ARENA.  
 Simão da Cunha — MDB.  
 Sinval Boaventura — ARENA.  
 Teófilo Pires — ARENA.  
 Ulkimo de Carvalho — ARENA.  
 Walter Passos — ARENA.

## São Paulo:

Adalberto Camargo — MDB.  
 Alceu de Carvalho — MDB.

Amaral Furlan — MDB.  
 Anacleto Campanella — MDB.  
 Antônio Feliciano — ARENA.  
 Armino Mastrocola — ARENA.  
 Athiê Couri — MDB.  
 Baldacei Filho — MDB.  
 Batista Ramos — ARENA.  
 Bezerra de Melo — ARENA.  
 Cantillo Sampaio — ARENA.  
 Cardoso de Almeida — ARENA.  
 Cardoso Alves — ARENA.  
 Celso Amaral — ARENA.  
 Chaves Amarante — MDB.  
 David Lerer — MDB.  
 Dias Menezes — MDB.  
 Ferraz Egreja — ARENA.  
 Francisco Amaral — MDB.  
 Franco Montoro — MDB.  
 Gastone Righi — MDB.  
 Hamilton Prado — ARENA.  
 Hélio Navarro — MDB.  
 Israel Novais — ARENA.  
 Ivete Vargas — MDB.  
 Levi Tavares — MDB.  
 Lurtz Sabiá — MDB.  
 Marcos Kertzmann — ARENA.  
 Mário Covas — MDB.  
 Nazir Miguel — ARENA.  
 Padre Godinho — MDB.  
 Paulo Abreu — ARENA.  
 Pedro Marão — MDB.

Pedroso Horta — MDB.  
 Pereira Lopes — ARENA.  
 Plínio Salgado — ARENA.  
 Ruydalmenda Barbosa — ARENA.  
 Santilli Sobrinho — MDB.  
 Ulysses Guimarães — MDB.  
 Yukishigue Tamura — ARENA.

## Goiás:

Anapolino de Faria — MDB.  
 Antônio Magalhães — MDB.  
 Ary Valadão — ARENA.  
 Benedito Ferreira — ARENA.  
 Celstino Filho — MDB.  
 Emival Calado — ARENA.  
 Jales Machado — ARENA.  
 Joaquim Cordeiro — ARENA.  
 José Freire — MDB.  
 Lisboa Machado — ARENA.  
 Paulo Campog — MDB.  
 Rezende Monteiro — ARENA.  
 Wilmar Guimarães — ARENA.

## Mato Grosso:

Edil Ferraz — ARENA.  
 Feliciano Figueiredo — MDB.  
 Garcia Neto — ARENA.  
 Marcello Lima — ARENA.  
 Rachid Mamede — ARENA.  
 Welmar Torres — ARENA.  
 Wilson Martins — MDB.

## Paraná:

Accioly Filho — ARENA.  
 Agostinho Rodrigues — ARENA.  
 Alberto Costa — ARENA.  
 Alípio Carvalho — ARENA.  
 Antônio Anibelli — MDB.  
 Antônio Ueno — ARENA.  
 Cid Rocha — ARENA.  
 Emílio Gomes — ARENA.  
 Fernando Gama — MDB.  
 Henlo Romagnoli — ARENA.  
 Hermes Macedo — ARENA.  
 Jorge Cury — ARENA.  
 José-Carlos Leprevost — ARENA.  
 José Richa — MDB.  
 Justino Pereira — ARENA.  
 Leo Neves — MDB.  
 Leon Peres — ARENA.  
 Lyrio Bertoli — ARENA.  
 Mata Neto — ARENA.  
 Minoru Miyamoto — ARENA.  
 Moacyr Silvestre — ARENA.  
 Renato Celidônio — MDB.  
 Zacharias Seleme — ARENA.

## Santa Catarina:

Adhemar Ghisi — ARENA.  
 Albino Zeni — ARENA.  
 Aroldo Carvalho — ARENA.  
 Carneiro Loyola — ARENA.  
 Doin Vieira — MDB.  
 Genésio Luins — ARENA.  
 Ligia-Doutel de Andrade — MDB.  
 Osmar Cunha — ARENA.  
 Osmar Dutra — ARENA.  
 Osni Regis — ARENA.  
 Paulo Macarini — MDB.  
 Romano Massignan — ARENA.

## Rio Grande do Sul:

Adylio Viana — MDB.  
 Alberto Hoffmann — ARENA.  
 Aldo Fagundes — MDB.  
 Amaral de Sousa — ARENA.  
 Antônio Bresolin — MDB.  
 Ary Alcântara — ARENA.  
 Arlindo Kunster — ARENA.  
 Arnaldo Prietto — ARENA.  
 Brito Velho — ARENA.  
 Clóvis Pestana — ARENA.  
 Clóvis Stenzel — ARENA (MPS).  
 Daniel Faraco — ARENA.  
 Euclides Triches — ARENA.  
 Flores Soares — ARENA.  
 Floriceno Paixão — MDB.  
 Henrique Henkin — MDB.  
 Jairo Burn — MDB.

José Mandelli — MDB.  
 Lauro Leitão — ARENA.  
 Mariano Beck — MDB.  
 Matheus Schmidt — MDB.  
 Nadir Rosseti — MDB.  
 Otávio-Caruso da Rocha — MDB.  
 Paulo Brossard — MDB.  
 Unirio Machado — MDB.  
 Vasco Amaro — ARENA.  
 Zaire Nunes — MDB.

Amapá:

Janary Nunes — ARENA.

Rondônia:

Nunes Leal — ARENA.

Roraima:

Atlas Cantanhede — ARENA.

#### O SR. PRESIDENTE:

(Moura Andrade) — As listas de presença acusam o comparecimento de 59 Senhores Senadores e 342 Deputados. Havendo número regimental, declaro aberta a sessão. Vai ser lida a ata.

O Sr. 2º Secretário procede à leitura da ata da sessão anterior, e sem debate aprovada.

#### O SR. PRESIDENTE:

(Moura Andrade) — O Sr. 1º Secretário irá proceder à leitura de expediente enviado pela Ordem dos Advogados do Brasil a respeito da Lei de Segurança Nacional.

E lido o seguinte

#### ORDEN DOS ADVOGADOS DO BRASIL

S. 67/2.828

São Paulo, 8 de maio de 1967

Senhor Presidente:

O Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, em aprovando parecer da Comissão especialmente designada para estudo da Lei de Segurança Nacional, concluindo pela sua inaplicabilidade, entende que a mesma deve ser inteiramente revogada, sem prejuízo de seu estatuto, com fundamento e formas legais.

Encaminhamos a Vossa Excelência, mediante cópia, referido parecer, solicitando a atenção dessa Colenda Casa para tão relevante matéria.

Apresento a Vossa Excelência protestos de elevada consideração. — Sylvio Fortunato, Presidente em exercício.

#### ORDEN DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Seção de São Paulo

#### LEI DE SEGURANÇA NACIONAL

Parece-nos antes de qualquer outra consideração, que se deve deixar evidenciado o fato de que hoje o estudo isolado de qualquer lei, de qualquer Decreto-lei ou de qualquer manifestação legislativa, que constituíram a amorfa e triste herança deixada pelo Governo anterior, criando uma lamentável sistemática legislativa, sem qualquer coerência entre seus elementos constitutivos, com divergências acentuadas entre uma lei e outra, com contradições flagrantes en-

tre dispositivos de um mesmo decreto ou de um em relação a outro, é tarefa realmente impossível, senão extremamente complexa.

Acrescente-se o fato de que vige no país uma carta constitucional, praticamente outorgada ao povo brasileiro e que não permitiu ainda dada a exatidão de tempo, fosse devida e necessariamente examinada pelos interpretes ou exegetas.

Tanto isto é certo que, o novo Ministro da Justiça lançou alvissareira notícia de que o Governo irá reexaminar essas leis no sentido de recair um uniforme sistema legislativo, esboçando-o dos vícios e de autênticas heresias jurídicas contidas em uma multiplicidade das manifestações legislativas que ainda proliferam no país.

Com estes prolegômenos, é que iniciamos o exame de Lei de Segurança Nacional, para o fim de assinalar que o seu estudo, a rigor, deveria ser posto em confronto necessariamente com outras leis, e, sobretudo, com a nova carta constitucional.

Muito se tem falado nesta lei. Inúmeros debates em torno dela se travaram e se travam.

Na Imprensa, na Televisão, no Rádio e no Parlamento Nacional, sendo possível afirmar que "a uma voz" é ela condenada como atentatória aos direitos do povo brasileiro, sobretudo, em relação aos direitos fundamentais do homem, merecendo, por isso mesmo, os mais agressivos adjetivos e as mais acerbas críticas.

Todavia, o que se tem percebido em todo esse debate é que, objetiva e juridicamente a Lei de Segurança Nacional não foi devidamente examinada, de sorte a convencer de sua inconveniência e de seu abastardamento jurídico.

Por isso é que se torna ainda mais louvável e mais importante a iniciativa do Instituto dos Advogados para, através destes debates, trazer à tona e ao conhecimento público os vícios que marcam indelévelmente uma das últimas manifestações autoritárias do governo que passou.

Disse bem o eminente Conselheiro Castiglione, ao assinalar a necessidade de serem estes debates objetivos e afastados das naturais reações de índole política e suscetíveis, por isso mesmo, de marcante tônica emocional.

Fugiremos de um estudo comparativo da presente com a anterior Lei de Segurança Nacional.

Parece-nos que, para estigmatizá-la, não é fundamental esse cotejo. Parece-nos mais: para repudiá-la não seria necessário alçá-la à altura de um confronto com textos constitucionais, ou, até mesmo, com os princípios da Declaração dos Direitos do homem, firmada pela Organização das Nações Unidas, por isso que, elementares princípios de Direito Penal, rudimentares ensinamentos de Processo Penal, mera questão de lógica em matéria criminal, repudiam essa malfadada Lei.

Mais ainda: a ausência de sistematização, a precariedade de ordenamento lógico, as confusões e contradições de índole jurídica, a despreocupação de escorreita forma já seriam fatores suficientes para decretar a imprestabilidade da Lei de Segurança Nacional.

Acrescente-se o fato de que se colhe a impressão, a triste impressão de que não houve, na sua elaboração, o dedo do jurista.

A Lei é imprecisa, vaga, os seus textos sugerem insegurança e a sua redação peca pelo defeito da confusão.

Disse bem, o eminente Dr. Castiglione, da impossibilidade de se pro-

ceder, na ordem desses trabalhos, um estudo completo: deste Decreto-lei de 58 artigos, razão que inspira uma mera síntese, tanto quanto possível, sem prejudicar a análise da Lei.

#### DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

O artigo segundo sugere um mundo capaz de criar toda a sorte de arbitrariedade e de violência, em todos os campos da manifestação da opinião pública, sem prejuízo de estar vazado em uma linguagem de amplo elastério, extraordinariamente pernicioso.

De fato, declara o legislador, nesse inciso que "a Segurança Nacional é a garantia dos objetivos nacionais contra antagonismo até mesmo com as palavras constantes do artigo primeiro e seu parágrafo primeiro, o que entende por Segurança Nacional, ou melhor, quais são os objetivos nacionais.

Dentro desse dispositivo e daquele que lhe é imediato, se infere que a Segurança Nacional se traduz no Estado que anteriormente vigia no País, e isto porque, embora não esclareça quais são os seus objetivos, elimina, totalmente o pressuposto de índole democrática quando estabelece que a Segurança da nação não pode tolerar antagonismos internos. O mesmo ocorre quando elimina as "pressões antagonicas de qualquer forma, origem ou natureza que se manifeste ou produza efeito no âmbito interno do País".

Os efeitos negativos em relação ao mesmo campo de cunho democrático, e que corroboram a assertiva acima lançada, decorrem do fato que o legislador entendeu de denominar a guerra psicológica, em seu parágrafo segundo, ao redigir um dispositivo intencionalmente ou não de má fé, a ponto de criar ensejo para que um intérprete ou o aplicador da lei, submisso a um poder, onde haja hipertrofia deles, estenda os seus mesmos efeitos até alcançar os opositores legítimos de um governo constituído.

Ora, estas disposições gerais que se constituem propriamente na premissa maior do suposto silogismo que se pretendeu elaborar, quer pelas expressões vagas, imprecisas e indefinidas, quer pelo seu próprio conteúdo, atentam, evidentemente contra dispositivos de outras leis, também especiais, e ferem, em vão maior, ao que vem estabelecido na nova constituição em seu artigo 150 e seguintes. Sobre tudo os seus parágrafos primeiro, décimo segundo, décimo terceiro, décimo quarto, décimo sexto, que, assim, respectivamente, estão vazios.

Por outro lado, alcança, também, essa ambiguidade de propósitos a liberdade de imprensa, eis que, nos campos político econômico e psicossocial, deve ela exercer ampla ação fiscalizadora e, não raro, pressões mesmo, desde que estas sejam recorrentes de elevado espírito crítico e de saudável preocupação de servir, com os objetivos nacionais, entre os quais dever-se-ia salientar o desrespeito à estrutura democrática brasileira.

#### DOS CRIMES E DAS PENAS

Não foi sem propósito que o eminente Prof. Roberto Lira analisando alguns aspectos da Lei de Segurança Nacional declarou: "que ela está elevada de termos vagos dentro de uma escala de valores jurídicos penais totalmente subvertida por fazer equiparações totalmente errôneas — como violência e fraude no mesmo plano — pecando ainda por omissão em seus conceitos ou definições".

Realmente, o que se colhe do capítulo segundo, de modo geral, sem que se analise especificamente e com profundidade os seus dispositivos é que sobre o aspecto penal própria-

mente dito, não há limite para as críticas.

Em primeiro lugar, a distinguir a classificação de delinquentes e criminosos comuns e políticos e entre estes há de se diferenciar aqueles tipos postos em relevo por Sigheic, quando alude ao fato de que delinquente político por paixão, radica, em sua integridade, mais que a qualidade de motivo, na quantidade das pessoas as quais o delito aproveita ou se cre que há de aproveitar.

São crimes de mera aparência política, fato observado na última guerra, com os seus criminosos. Em contraposição surge, muitas vezes, o delinquente político passional impulsionado por um sentimento não só nobre senão altruísta, tendo como tônica o móvel do crime.

O mesmo autor, adverte que cumpre não confundir o fato de que entre esses delinquentes se oferecem todas as categorias de criminosos, desde o chamado nato ou instintivo até o passional. Por outro lado, não estabelecendo esse equilíbrio, relacionado com a personalidade do agente para o estabelecimento das sanções se torna passível de censura diante das atuais tendências penais. Praticamente nivelou também, o elemento subjetivo do delito, que, entre nós é o cerne do problema e, que, continuando inspirados nos princípios de escola clássica, erigindo toda a responsabilidade penal sobre o pressuposto da responsabilidade moral.

De tal sorte, a título exemplificativo está vazada a lei — é preferível fazer — em malícia do que ignorância que nela está inserido um inciso de graves consequências como crime — artigo 11, crime de alta gravidade, punido com reclusão de um a cinco anos, a redistribuição de material ou fundos de propaganda de proveniência estrangeira, para infiltração de doutrinas ou idéias incompatíveis com a constituição.

Poderia, assim, no rigor da Lei e na sua lógica aceitar-se uma denúncia contra um cidadão que, redistribuindo material de propaganda do "uncionamento das autênticas democracias, como inglesa, suíça, ou até mesmo a americana, pelo fato de pretender à alteração de uma Constituição que hoje já é em muitos dos seus aspectos repudiada pela consciência democrática e jurídica do País. Esse texto estaria melhor vazado se tivesse o seu término acrescentado que o crime teria sua tipicidade definida se os atos do agente fossem incompatíveis com o autêntico regime democrático e não uma Constituição originariamente elevada de marcante aspectos divorciados daquele sistema constitutivo do Governo.

O parágrafo único do artigo 25 abre uma tremenda brecha na estrutura e no conceito do Instituto da Tentativa, ao admitir a punição dos chamados atos preparatórios.

De fato, se doutrinariamente não é fácil estabelecer com nitidez aonde terminam os atos preparatórios e se inicia a execução do crime, é certo que, o exame de cada caso concreto, confere ao julgador a possibilidade de demarcar essas áreas, fixada a responsabilidade do agente tão somente quando se inicia a consumação do direito, precisamente porque quis o doutrinador e, com ele, o legislador, que se outorgasse ao agente não só o reexame da deliberação como também, não raro ocorre, as circunstâncias de que em função desse fato, ele não penetre as áreas propriamente de execução. Evidente que, se "horror a prática de qualquer ilícito delinquendo em lei, em decorrência dos atos preparatórios, deve o agente responder por ele não como o autor da tentativa do crime maior, mas como responsável pela figura que, eventualmente, cor-

responda àqueles mesmos atos preparatórios.

Na esteira desta orientação, cumpre lembrar, ainda, a título de ilustração, o artigo 29 do mesmo Decreto-Lei, que estabelece: "ofender física ou moralmente quem exerça a autoridade, por motivo de facciosismo ou inconformismo político e social, pena, reclusão de seis meses e três anos".

Ao lado da manifesta ausência de técnica do dispositivo, que somou a agressão a dois bens jurídicos, diferentemente tutelados: a integridade física e a honra, semelhantes dispositivos por estar mal vazado, e, genericamente articulado, poderá ensejar uma maior amplitude de arbitrio e mesmo de violência, visto como, na interpretação, "por motivos de racismo ou inconformismo político e social" as interpretações poderão ser mais amplas e ilimitadas possíveis. Acresce que a autoridade ficou colocada numa rodoma, longe de qualquer censura, ainda que, para tanto possa demonstrar a ausência do "animus injuriandi". "difamandi ou calunian-di", para o favor da isenção de pena. Além do mais se foi estabelecido confronto entre a natureza da ofensa moral constante do Decreto, e a ali-nhavadna no Código Penal, há de se observar uma impressionante disparidade na agravação da pena. Além do mais não estabeleceu o legislador o tipo ou natureza de ofensa física, não só na técnica médico legal, como ainda em função da própria técnica jurídica, no sentido de estabelecer o justo equilíbrio na equação entre a gravidade do delito, e a severidade da sanção.

Não seria possível, nestes ligeiros comentários, relacionados com o capítulo segundo do Decreto-lei, deixar de pôr em evidência as acentuadas limitações feitas à imprensa, Rádio-Difusão ou Televisão. Para tanto chegou o legislador a exacerbar injustificadamente a pena, quase sempre aumentada de metade, estabelecendo assim, medidas mais intimidativas, com o manifesto intuito de impedir que esses órgãos, esclarecedores da opinião pública, culminem os seus reais objetivos, no serviço aos interesses públicos e às próprias instituições democráticas. Aliás, nesse particular, a estória do Brasil é pródiga: a boa imprensa sempre esteve a serviço das causas inspiradoras no Direito e na Lei, pois somente aquela guiada à cauda de qualquer poder é que merece a Nação. Culmina ao absurdo a autêntica heresia de técnica processual, sem prejuízo da violação à confidencialidade, o que vem estabelecido no artigo 39 e seu parágrafo único da Lei de Segurança Nacional.

Quis o legislador, com estes dispositivos, tentar a subserviência preliminar dos órgãos de publicidade, ao facilitar ao juiz, no ato do recebimento da denúncia, suspensão da circulação do jornal até 30 dias, o mesmo ocorrendo com estações de rádio-difusão ou televisão cuja competência da aplicação da pena sem crime, passa a ser do Presidente do Conselho Nacional de Telecomunicações. Neste último episódio legal o barbarismo jurídico é mais acentuado, porque se, no caso de imprensa, o interessado fica sujeito ao arbitrio judicial, à consciência do Magistrado, na segunda hipótese está ele à mercê de um leigo em matéria jurídica, de pessoa absolutamente incapaz de exercer qualquer ato relacionado com a função específica do Magistrado, sobretudo, na que diz respeito ao legítimo exercício de Direito, fundamentalmente consagrado na própria Constituição.

Além de não comportar, a natureza destes debates, uma análise mais profunda dos crimes e das penas constantes na Lei de Segurança Nacional, quer nos parecer que a remuneração exemplificativa de alguns textos, é o bastante para estigmatizar

toda a lei que reclama uma revisão completa para enquadrá-la, como estatuto, em moldes rigorosamente técnicos e de conceituação jurídica insusceptível de flutuações na ampla área das mais disformes interpretações, quase todas que poderão ser oferecidas ao sabor exclusivo dos donos do Poder.

#### DO PROCESSO E JULGAMENTO

O artigo 44 submete ao fóro militar os civis quanto ao processo e julgamento dos crimes definidos no Decreto-lei ora comentado. Foi o legislador especial buscar no parágrafo primeiro do artigo 122 da atual Constituição o fundamento para o absurdo aí contido. O dispositivo constitucional foi mais moderado, porque apenas facultou ao legislador ordinário a ampliação na competência estabelecendo que esse fóro especial poderá estender-se aos civis, sem, contudo, tornar a competência privativa ou originária.

É pacífico, nos dias que correm, em matéria jurídica, que a tendência dos países verdadeiramente civilizados é a de restringir cada vez mais a órbita de competência da Justiça Especial. A validade dessa preocupação se acentua, ainda mais no campo da Justiça Castrense que deveria se limitar a julgar exclusivamente os crimes militares e, assim mesmo, em função da noção que deles dá a "mens legis". Ampliar a órbita de sua competência, constitui fato incompatível com uma Nação estruturada em autênticos moldes jurídicos, de uma Nação que alimenta a preocupação de reintegrar-se em caráter definitivo, no sistema realmente democrático. Toda Justiça Especial chega a ser uma Justiça de exceção e no que tange à Justiça Militar, em que pesem os relevantes serviços que, muitas vezes prestou à Nação, é ela incompatível no aprimoramento das instituições jurídicas dos países democráticos, sobretudo, se for considerado o fato da sua própria organização.

Está aparelhada, muito melhor do que a Justiça comum, para processar e julgar os militares, mas não tem condições para processar e julgar os civis indiscriminadamente. Não encerra essa afirmação, de cunho nitidamente doutrinário, com a qual estão de acordo até figuras proeminentes do Superior Tribunal Militar, qualquer menosprezo à alta finalidade que procura colimar, mas se trata de delimitação de competência para o efetivo e bom funcionamento da Justiça, que é o supremo bem que deve uma Nação civilizada procurar alcançar e mesmo preservar.

A estória aí está e o exemplo é bem recente. De tal sorte se ampliavam as interpretações da Lei, de tal maneira se transformou a Justiça Militar a serviço do então poder discricionário que este próprio Instituto, para dar um aspecto de legitimidade a muitas de suas manifestações, e de impedir a absorção de grande parte da competência da Justiça comum, que, cuidou, na oportunidade, de oferecer uma emenda constitucional para, assim, em pleno regime discricionário, delimitar as áreas de ambas.

Tornou o recente Decreto-lei extensivo mesmo este fóro, à apreciação dos crimes, caso tenham sido cometidos por meio da imprensa, rádio-difusão ou televisão.

Sempre, na censurável preocupação de tolher os movimentos dos veículos de difusão, sufocando a imprensa na feliz expressão do jornal "O Estado de São Paulo", o legislador especial chegou a eliminar o princípio da responsabilidade penal individual, para admitir a instauração de processos coletivos, conforme resa o artigo 46 do mesmo Decreto-lei, em manifesto de

vórcio com a técnica penal e mesmo Constitucional.

Onde, porém, foi posta à calva a tendência totalitária do Governo, que transmitiu a mais triste herança aos atuais governantes do país, é na aberração, já não chegamos dizer jurídica, mas desumana, do que está inserto no artigo 48 do capítulo III. Ali está, com todas as letras, que a prisão em flagrante ou recebimento de denúncia em qualquer dos casos previstos neste Decreto-lei importará simultaneamente na suspensão do exercício da profissão, emprego ou entidade privada, assim como de cargo ou função na administração pública, autárquica, empresa pública ou sociedade de economia, até a sentença absolutória.

Atribuiu-se ao flagrante e à denúncia efeitos jurídicos que nunca tiveram. Até mesmo aquele efeito extremo, dada a gravidade do delito que a denúncia acarreta, de acordo com o Processo Penal como nos crimes apenados por mais de dez anos, que é a prisão preventiva, tende a cair em desuso e até mesmo desaparecer, pelo aspecto inumano, com que se apresenta. Mais ainda: mesmo nesses casos é preciso que existam indícios suficientes da autoria e prova da materialidade do crime. O legislador especial foi muito além: aplica verdadeiras penas sem que exista crime, estabelece sanções, as mais graves, sem que exista delito, transformando, mere pretexto para instauração da ação penal, em certeza capaz de erigir um julgamento sem provas. Acrescenta-se que, aqui o legislador se afastou do artigo 39, pois lá a medida é facultativa, ficando ao critério do Juiz mas, neste dispositivo é imperativa, pois estabelece que importará simultaneamente, não ensejando nenhuma possibilidade ao Magistrado para eliminar as odiosas consequências carreadas pelo libelo, crime acusatório inicial.

Desnecessário repetir nesta passagem tudo aquilo que com tanto brilho disse o nobre Conselheiro Castiglione a propósito da denúncia, ressaltando apenas lembrar que, nenhuma restrição ao direito do acusado jamais foi imposta pelo simples fato de se movimentar a máquina do Estado no legítimo do "jus persequendi" para obter a verdade acerca da certeza criminal.

A inaceitabilidade deste Decreto-lei, falam, ainda, os artigos 50, 51, 52, 54 e 57.

O primeiro deles imperativamente determina a suspensão dos direitos políticos, por tempo variável entre 2 a 10 anos, ao condenado à pena de reclusão por mais de 2 anos.

Para justificar essa sanção acessória, o legislador ordinário alude ao artigo 151 da Constituição.

Todavia, o fez maliciosamente, por isso que o dispositivo fundamental, admite a suspensão dos direitos políticos quando o agente "tentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção".

Ora, nenhum dos dispositivos, constantes da lei examinada, faz qualquer referência à ordem democrática, se limitando, como foi visto, a falar em atentado à Constituição, e, assim como de maneira isolada, o que não significa atentar contra a ordem democrática.

O artigo 51 peca pela supressão de um benefício unanimemente recomendado, como princípio básico de política criminal e de eficiente terapêutica na reeducação e recuperação do delinqüente.

Afronta também técnica de natureza processual, eliminando, como o fez, a suspensão condicional da pena em todos os crimes catalogados no Decreto-lei.

Abrangeu inclusive os delitos que são apenados com detenção, quando se sabe que esse tipo de sanção, dada a menor gravidade do crime, implica quase sempre na suspensão da pena fixada.

Esqueceu-se o legislador de que entre os criminosos políticos existem aqueles apontados pelos que tratam de psicologia criminal, como já foi visto, de fácil e pronta reeducação, sendo absolutamente desaconselhável, em função de sua personalidade, a segregação que poderá agravar a eventual manifestação delitiva, como uma terapêutica inadequada e ineficiente.

A determinação que está incorporada no artigo 54 colima o absurdo, que se constitui em injustificado atentado a preceitos constitucionais, atribuindo à autoridade um poder ilimitado, de sorte a propiciar toda sorte de violências e atos coercitivos da liberdade, em todos os seus aspectos, estigmatizando o eventual prosseguimento criminal de nulidades insanáveis.

Realmente, esse dispositivo admite a possibilidade da autoridade competente, seja da fase policial ou de processo, com iniciativa própria ou requerimento do Ministério Público, a decretar a prisão preventiva do indiciado.

Sabe-se que, mesmo a chamada prisão preventiva compulsória, que imposta em crimes de suma gravidade e que são apenados com mais de 10 anos, tende a ser eliminada dos estatutos penais, precisamente por que se trata de uma medida odiosa em que pode ser consubstanciada, na verdade de que se trata de uma "prisão sem pena".

Mesmo este tipo, de medida coercitiva, para ser decretada fica, necessariamente condicionada à existência de pressupostos fundamentais, tais como a prova da materialidade do crime e indícios suficientes de autoria.

O dispositivo comentado não se atém a nenhuma dessas condições, facultando à autoridade um campo de arbitrio incomensurável, o que significa que o homem está inteiramente sujeito a um critério de apreciação pessoal, sem as limitações que devem ser impostas pela Lei.

Finalmente, nesta rápida trajetória de comentários, há de ser destacada a matéria inserta no artigo 57 da lei que admite a um membro do Poder Executivo, o Ministro da Justiça, a determinar investigações sobre a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas, de rádio-difusão ou televisão, especialmente quanto à sua estabilidade, receita e despesa assim como a existência de quaisquer fatores ou influências contrárias à Segurança Nacional.

Com este preceito legal coroou o legislador este malfadado decreto-lei.

Colocou todos os meios de divulgação ao sabor exclusivo dos interesses dos detentores do poder, sem qualquer peias.

O Poder Executivo mantém, assim, sobre a imprensa o rádio e a televisão, permanente controle de natureza indiscriminada.

É a coação erigida em Lei.

É a intimação permanente mascarada com a pretensa preservação da Segurança Nacional.

Ao mesmo passo que estabelecia esse dispositivo, o mesmo governo baixava outro decreto permitindo à imprensa nacional que obtivesse subal-



dics e recursos junto a capitais estrangeiros.

O legislador além de arbitrário foi incongruente, além de violento contraditório.

Verifica-se através desta exposição que o Decreto-Lei denominado Lei de Segurança Nacional, é totalmente inaceitável. Ninguém discute a necessidade de ser preservado a Segurança Nacional.

Ninguém pode repudiar a necessidade de que sejam resguardados os legítimos interesses do País contra a subversão ou a corrupção.

Mas, tudo isso pode ser feita sem aberrações jurídicas, sem atentados a elementares e fundamentais princípios de liberdade e de respeito à personalidade humana.

Em vista do exposto, após os estudos relaizados, sugere a Comissão, o seguinte:

a) Cientificar a Sua Excelência, o Ministro dos Negócios do Interior e da Justiça, que a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, entende que a nova Lei de Segurança Nacional deve ser integralmente revogada, sem prejuízo de novo estabelecimento, com fundamento e forma legais;

b) Cientificar ambas as Casas do Congresso Nacional e sua deliberação;

c) Dar ampla divulgação das conclusões a que chegou, não só junto às demais associações de classe, como também junto à Assembléa Legislativa do Estado e Câmaras Municipais da Capital e do Interior.

São Paulo, 25 de abril de 1967. — J. B. Vianna de Moraes. — Armando Casimiro Costa. — Jayme Queiroz Lopes.

#### O SR. PRESIDENTE:

(Moura Andrade) — Aham-se sobre a Mesa os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, referentes ao recurso do Senhor Deputado Ernani Sátiro do despacho que determinou o arquivamento, por inconstitucional, do Projeto de Resolução do Congresso Nacional, n. 1, de 1967. Estes pareceres serão publicados no Diário do Congresso.

São os seguintes os pareceres:

#### PARECER Nº 4, DE 1967 (C. N.), DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DO SENADO FEDERAL

Sobre o Projeto de Resolução número 1, de 1967, do Congresso Nacional, que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Relator: Senador Petrólio Portela.

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

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

Deputados, tendo somente voto de qualidade".

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

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

Na bem fundamentada justificação que acompanha o projeto de resolução, firmado por 214 Deputados e 35 Senadores, assinala-se, em abono da regra proposta para o seu artigo 2º, que: a Constituição de 1967, em seu artigo 79, § 2º, atribuiu ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional. É uma inovação em nossa legislação constitucional. Na Constituição de 1934 não existia o cargo de Vice-Presidente da República, cargo que não figurou, igualmente, na Carta de 1937 e, introduzido na Constituição de 1946, foi, expressamente, extinto pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961. Com a revogação desta, pela Emenda Constitucional nº 6, de 1963, foi declarado que não se revogava o artigo 61 da Constituição de 1946, pelo que não voltou o Vice-Presidente da República a exercer as funções de Presidente do Senado Federal.

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

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

O Senhor Senador Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal, em longo e minudente despacho, determinou o arquivamento da proposição, dando como fundamento de sua decisão as seguintes principais razões: a Constituição não autorizaria um procedimento dessa natureza, que atentaria contra todo o sistema de princípios e regras que nela salvaguardam a independência do Poder Legislativo e disciplinam as suas relações com os demais órgãos soberanos do Estado; não há conflito entre as disposições constitucionais que discriminam as funções do Vice-Presidente da República e as do Presidente do Senado no tocante à direção dos trabalhos do Congresso Nacional; a Constituição explicita e enumera todas as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso Nacional, que devem ser dirigidas pela Mesa do Senado (artigo 31, § 2º); a Mesa do Senado é um conjunto de todas as pessoas que a integram, tendo como órgão central o Presidente, e dela não faz parte o Vice-Presidente da República. Ela constitui um todo orgânico, no qual as atribuições se ordenam e se articulam segundo normas próprias, excluída a interferência de pessoas alheias à sua estrutura; a norma regimental não tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais, alterando e subvertendo a ordem das competências; nos regimes anteriores, o Vice-Presidente da República presidia o Congresso Nacional não pela sua condição de Vice-Presidente da República, mas, tão-somente, em virtude de sua condição de Presidente do Senado Federal; a Constituição de 1967, porém, não consagraria a mesma regra, nem possibilitaria igual entendimento; a Mesa do Senado Federal, presidida por seu Presidente, é que tem a direção de todas as sessões do Congresso Nacional destinadas ao pro-

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

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

#### PARECER

O recurso interposto, para o Plenário, pelo brilhante Líder Ernani Sátiro amparou-se no artigo 47, nº 8, do Regimento Interno do Senado, subsidiariamente aplicável à espécie. Esse trâmite é uma decorrência do, data venia, errado destino dado à proposição pelo Senhor Senador Auro Moura Andrade. Tratando-se de proposta de modificação do Regimento Comum, deveria ter sido observada a norma de procedimento, prevista no artigo 61 deste, cujo § 1º estabelece que, no caso da alínea "b", isto é, se a proposição tiver sido subscrita por, pelo menos, vinte Senadores e oitenta Deputados,

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

A substancial matéria de mérito reside na exata interpretação dos artigos 31, § 2º, e 79, § 2º, da Constituição, normas de comando nitidamente inflexíveis, que não podem ser entendidas, se não analisadas conjuntamente, uma completando a outra. São

disposições afins, harmônicas, não contraditórias. É regra elementar de hermenêutica: "não se presumem antinomias ou incompatibilidades nos textos jurídicos; se alguém alega a existência de disposições inconciliáveis, deve demonstrá-las até à evidência". (Cf. Carlos Maximiliano, in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 168).

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

"Art. 31. ....

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

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

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

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição".

"Art. 79. ....

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

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

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

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

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

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

Situa-se a regra peremptória, impositiva, cogente, no Capítulo relativo ao Poder Executivo, em face de seu caráter especial, constituindo um acrescimo, uma complementação ao disposto no § 2º do artigo 31, cujo sentido há de ser, por via de consequência: A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, presidida pelo Vice-Presidente da República, reunir-se-ão em sessão conjunta etc. Assim conjugados, os dois textos oferecem construção interpretativa adequada, tecnicamente correta, teleologicamente conciliada.

Segundo a melhor doutrina (veja-se, dentre outros, Giuseppe Saretto, in "Trattato delle Leggi", nº 616, e Savigny, in "Traité de Droit Romain", trad. Guenoux, v. I, pág. 264), o intérprete deve, ao analisar normas aparentemente conflitantes, ou não explicitamente reguladoras de todas as variantes da hipótese, verificar se é possível considerar um texto como afirmador de princípio, regra geral; o outro, como dispositivo de exceção; o que estritamente não cabe neste, deixa-se para a esfera do domínio daquele. Procure-se encerrar as duas expressões de direito como partes de um só todo, destinadas a completarem-se mutuamente; de sorte que a generalidade aparente de uma seja restringida e precisada pela outra (Cf. Carlos Maximiliano, in ob. cit., pág. 168). E ainda: onde um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como estendendo-se de acordo com os mesmos termos, salvo se alguma clara restrição for deduzível do próprio contexto, por se achar ali expressa ou implícita (Carlos Maximiliano, ob. cit., pág. 169).

Os textos constitucionais não autorizam entendimento diferente. A investidura do Vice-Presidente da República na Presidência plena do Congresso Nacional, por decorrer lmpidamente de um preceito maior (constitucional), expressamente conservado, não atenta contra nenhum sistema de princípios e regras tutelares da independência do Poder Legislativo. Atenção contra a Constituição o entendimento contrário, exarado no despacho recorrido, em que se pretende opor uma regra regimental (composição da Mesa — artigo 46 do Regimento Interno do Senado) a uma ordem de comando constitucional (Presidência do Congresso Nacional — artigo 49, § 2º, da Constituição). "A norma regimental não tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais, alterando e subvertendo a ordem das competências", como adverte com inteira propriedade o Senhor Senador Auro Moura Andrade.

A distinção que se pretende estabelecer entre competência para presidir as sessões do Congresso Nacional destinadas ao processo legislativo e à política legislativa, e competência para presidir as sessões do Congresso Nacional destinadas a atividades outras que não se contenham no âmbito daquelas atribuições indelegáveis é especiosa, infundada, sem qualquer suporte racional ou legal. Em que texto da Constituição está escrito que as sessões do Congresso Nacional destinadas a esta ou aquela atividade serão presididas pelo Presidente do Senado Federal? A quais atividades se destinariam as sessões do Congresso presididas pelo Vice-Presidente da República? Os poderes dos órgãos políticos do Estado estão definidos, implícita ou explicitamente, na Constituição. Não existe, no caso, outra fonte legítima de outorga. Portanto, o elenco de atribuições deferidas à competência do Congresso, em sessão conjunta de suas duas Câmaras, traça-se na enumeração do artigo 31, § 2º, com o arremate totalizador constante do respectivo inciso V — "atender aos demais casos previstos nesta Constituição". Isto é, em todos os casos, sem exceção. Fora da disciplina extensiva da regra constitucional, que outros casos suscitariam ses-

sões conjuntas comportando poder deliberante, ensejando decisão, por sufragios, e, conseqüentemente, o exercício do voto de qualidade a que o texto da Lei Maior expressamente se refere? Seriam as sessões solenes previstas no artigo 1º, § 1º, do Regimento Comum, destinadas a homenagear chefes de Estado estrangeiros? Mas essas reuniões, por seu próprio caráter, excluem o processo contraditório, o debate, a apuração de vontades, o voto decisório e seriam obviamente dirigidas e presididas pelas mesmas autoridades competentes.

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

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

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

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

Ignora-se a competência explicitada no artigo 79, § 2º, que não exclui a constante do artigo 31, § 2º, de tal sorte que ambas se ajustam, no texto regimental, sem outros problemas de pronta e imediata solução, para buscar-se, em construção extravagante, interpretação outra, que conduz a situações inexplicáveis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Mesa continuará íntegra, constituída de todos os seus membros, sem exclusão de ninguém, ao contrário do que alega o despacho, e dirigirá os trabalhos do Congresso, sob a Presidência do Vice-Presidente da República, cabendo a cada um de seus integrantes poderes conferidos pelo Regimento Comum.

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

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

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

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

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

Não disciplinando o provimento do cargo de Presidente do Senado, por ou o assunto para a órbita regimental, o que ensaja a outorga a um Senado.

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

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

Não estava em cogitação a Presidência do Congresso.

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

A Constituição não disse quem seria o Presidente do Congresso, mas disse que este seria dirigido pela Mesa do Senado, da qual no fazia parte o Vice-Presidente da República. Portanto, a direção seria da Mesa e a Presidência do Vice-Presidente do Senado.

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

Se não se fazia expressa a competência da Mesa do Senado, para dirigir as sessões conjuntas, o assunto estaria esclarecido. Mas assim não entendeu o Senado. Reformou o Regimento, para incluir o Vice-Presidente da República como membro da Mesa, e fez-lo, assim, Presidente do Congresso Nacional.

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

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

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

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

Em diversa é a situação de 1967.

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

Modificou-se, entem, a composição da Mesa, para permitir ao Vice-Presidente da República exercer a Presidência do Congresso, atribuição que

não lhe fôra cometida pela Constituição — convém repetir-se.

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

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

O Senhor Presidente do Senado busca, ainda, apelo nos artigos 47, 62, §§ 1º, 3º, 4º e 5º, e 153 da Constituição, como se confirmassem sua tese.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pode ser qualquer membro da Mesa, atendidas as normas regimentais de substituição. Comentando o artigo 208 da Constituição de 1946 (convoca-

ção do estado de sítio), assim se expressa o douto Pontes de Miranda:

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

Com efeito, diz o art. 62:

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

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

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

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

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

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

O objetivo legal não comporta desvio de interpretação.

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

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

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

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

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

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

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

Não se discute a competência do Presidente do Senado nos casos referidos, pois eles, nomeadamente, lhe foram atribuídos, na qualidade de Presidente de uma das Casas do Con-

gresso, dentro do sistema adotado pela Constituição.

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

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

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

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

Cabe-lhe um exame de fato, se houve ocorrência dos pressupostos legais indispensáveis e se a suspensão de direito não teve outras inspirações que não as de defesa da ordem ameaçada.

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

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

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

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

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

E eminente mestre assim se expressa:

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

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

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

Ora, se verdadeira a tese, quem deveria presidir ao Congresso seria o Presidente da República que o convocaria extraordinariamente, por seu arbítrio, sem estar vinculado a fato determinado, e, no caso de partir a ini-

ciativa de um terço da Câmara dos Deputados, haveria, então, de ser o Presidente da Câmara — dos Deputados.

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

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

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

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

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

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

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

Tal ordem de ideias não convence.

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

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

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

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

Não detém ele o poder capaz de seduzir, corromper os homens, nem a força diante da qual os tímidos se retraem e os fracos se curvam.

Traz consigo, apenas, a investidura eminente.

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

Onde estaria a ameaça?

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

Será ele tão forte e nós tão fracos.

Não pode nomear nem demitir, nem tem ao seu alcance máquina poderosa a acionar.

Tem, apenas, o status de Vice-Presidente da República.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os preconizadores dessa tese defendem simplesmente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A *mens legislatoris* ficou incontestada, como a *mens legis*.

Todos os recursos da hermenêutica apresentam um resultado incontestável:

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

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

Diante do exposto, cabe concluir:

a) o despacho presidencial não tem fundamento na lei;

b) a Mesa do Senado, constituída de todos os seus membros, integra, deverá dirigir os trabalhos do Congresso, na forma que determinar o Regimento Comum (artigo 31, § 1º, n.º III);

c) o Vice-Presidente da República presidirá aos trabalhos da Mesa, com o voto de qualidade.

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

Este é o parecer.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 1967: — Milton Campos, Presidente — Petrólio Portela, Relator — Ruy Palmeira — Antônio Carlos — Wilson Gonçalves — Aloysio de Carvalho, com as conclusões do Senhor Relator e pelas razões expandidas no debate. — Menezes Pimentel — Antônio Balbino, vencido nos termos do voto em separado. — Josaphat Marinho, vencido, de acordo com o voto do Senhor Antônio Balbino e com as razões manifestadas. — Bezerra Neto, vencido — Carlos Lindenberg.

VOTO EM SEPARADO DO SENADOR ANTONIO BALBINO, NO RECURSO INTERPOSTO CONTRA DESPACHO DO PRESIDENTE DO SENADO QUE MANDOU ARQUIVAR O PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 1-67, DO CONGRESSO NACIONAL.

1. Pedi vista do brilhante voto com o qual o Senhor Senador Petrólio Portela, abordando o tão debatido

problema da Presidência do Congresso, chegou à conclusão de que deve ser dado provimento ao recurso interposto pelo eminente Senhor Deputado Ernani Sátiro contra o despacho em que o Presidente da Mesa do Senado negou prosseguimento ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional número 1, de 1967, segundo cuja ementa o Regimento Comum é adaptado “às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967”.

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

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

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

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

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

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

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

zo Horta e a minudente e precisa crítica dos aspectos políticos, históricos e jurídicos da questão a que procedeu o Deputado Martins Rodrigues.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E numa das suas afirmações mais inequívocas, conquanto pouco con-



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

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

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

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

E, por isso, com a proclamação do seu entendimento de que o Projeto de Resolução nº 1, não representaria simples explicitação mas flagrante violação da Carta Magna, porque "a norma regimental não tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais", foi que, com a invocação do art. 47 do Regimento Interno do Senado Federal, supletivo do Regimento Comum, determinou o seu arquivamento, "ressalvado a seus autores o direito de recurso a Plenário".

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

De resto, surpresa não há em que isso ocorra, numa proposição em que

— personificando o foco de contenda — duas figuras preeminentes dos quadros do Governo têm as suas prerrogativas funcionais em disputa na base de entendimentos diversos sobre as atribuições constitucionais que ambas reclamam. E, para resolvê-la, a fórmula que se pretendeu encontrar é a tentativa de fixação regimental de uma decisão político-partidária, que surge nos ombros, espontaneamente oferecidos ou disciplinarmente convocados, pouco importa, de uma maioria que seria suficiente para dar no País, inclusive, uma nova Constituição.

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

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

14. Não desejamos, porém, neste voto, participar da guerra de palavras com que, por vezes num noutro dos campos, o entendimento, não só dos textos como das doutrinas de hermenêutica, volta e meia, surge sob o enquadramento da destinação subjetivamente pré-traçada. Procuramos, ao revés, quanto possível, dar-lhe a objetividade que representa, pelo menos em sua conclusão, a manifestação do nosso desejo de que se encontre para o problema criado uma solução que seja adequada, sistemática, definitiva, e que, podendo representar, até, eventualmente, um constrangimento político para muitos, não signifique, para todos, e especialmente para os que não criaram a dificuldade, um apelo a que contribuam para violentar, desnecessariamente, a ordem jurídica.

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

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

Os fatos nos ajudarão a compreender — pelo menos pretendemos demonstrá-lo — que os textos constitucionais que marcam a área deste de-

bate, se, de um lado, podem ser conciliados na base de argumentos inspirados nos cânones da hermenêutica, ainda que sob os eflúvios daquela interpretação acomodaticia, aconselhada pela autoridade do Professor Levy Carneiro ao arripio de tantas regras consagradas, por outro, confrontada a intenção dos que agora pretendem explicitá-los em termos regimentais, com o que acabou ficando expresso na letra da lei maior, revelam desconformidades e discrepâncias que caracterizam aquela antinomia, que não pode deixar de existir sempre que o legislador não consegue traduzir na lei que elabora o inteiro sentido do que estava na sua mente. E esta verificação é claro que não podem deixar de decorrer observações condicionadoras e recomendações objetivas para o comportamento dos exegetas.

Vamos aos fatos, portanto.

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

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

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

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

Do mesmo modo, o § 2º do art. 30 do anteprojeto originário (que se transformou, sem qualquer alteração, no texto do § 2º do art. 31 da Constituição em vigor), não precisava de estabelecer que o Vice-Presidente da República presidiria a Mesa do Senado, na direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ali previstas porque tal presidência resultava, igualmente, do seu *status* de Presidente do Senado.

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

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

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

18. Seria irreal, no entanto, que apenas pelas circunstâncias de tais precedentes e pelo fato de não haverem deles resultado nem atas, nem papéis acessíveis ao intérprete, fossem eles desconhecidos ou subestimados na exegese dos dispositivos que ora se encontram em conflito de entendimento, e que não se atribuisse, em certo sentido, aos responsáveis pelo contexto do anteprojeto originário, sobretudo considerando o sistema cerceador da fase de sua tramitação pelo Congresso, o verdadeiro papel de *legisladores*, para o efeito de perquirição mais fiel da *mens legislatoris*, na espécie.

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

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

a) o anteprojeto originário da vigente Constituição, como vimos, pouco antes de sua remessa ao exame, quase diríamos à homologação do Congresso Nacional, dizia, no seu art. 77, § 2º, que o "Vice-Presidente da República exerceria as funções de Presidente do Senado Federal";

b) o mesmo anteprojeto, *precisamente porque assim dispunha*, (refletindo, aliás, no particular, a mesma definição do *status* que se encontrava, até o advento do parlamentarismo, na Constituição de 1946), conferia, então, à Mesa do Senado a direção das sessões conjuntas da Câmara e do Senado" e ao Presidente do Senado — vale repeti-lo — todas aquelas atribuições, relacionadas com as atividades do Congresso Nacional, que hoje, integram, ao assim disporem, sem qualquer alteração, os arts. 62, § 1º, 3º, 4º e 5º e 153, § 2º, da Constituição vigente;

c) o mencionado anteprojeto originário, assim, conferia a uma só pessoa física — que era o titular da Vice-Presidência da República — todas aquelas atribuições que integram o quadro das relações da presidência do Congresso Nacional, e que se achavam definidas como de competência do Presidente do Senado, porque também ele, no sistema adotado, era o Presidente do Senado, e, ainda nesta qualidade, como integrante e primeira figura de sua Mesa, é que deveria exercer a competência da "direção das sessões conjuntas das duas Casas do Congresso";

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

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

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

Não cabe ao intérprete o dever subserviente de logicar as suas ilogicidades, sistematizar as suas incongruências, definir como presenças as suas omissões, ou, em suma, através de tautologias, ainda que brilhantes, de colocar no texto das leis aquilo que o legislador acaso, tenha pretendido ou pensado mas não tenha podido, sabido ou se esforçado por incluir. É preciso que, nesta questão de tantos ângulos, como no conhecido conto de Andersen, sem desaprêço a ninguém, mas fugindo ao reino da fantasia e enfrentando a verdade, alguém diga que, na cena, há um rei nu...

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

E começaremos por asseverar que, em termos de julgamento histórico, não temos dúvida em reconhecer que, no momento em que se obtinha, nos conselhos privados do Governo que se fez Poder Constituinte, ainda que para resolver choque de suscetibilidades funcionais entre dois altos titulares, a fixação do Vice-Presidente da República como "Presidente do Congresso Nacional" e não mais como "Presidente do Senado Federal" — aquele

reduzido e poderoso grupo de pais putativos da Constituição vigente deveria estar — na realidade — deixando atribuir ao Vice-Presidente da República, fisicamente participante daquelas concílios memoráveis, o exercício de todas as funções que, hoje, a Carta de 24 de janeiro enumera, explicitamente, como sendo do Presidente do Senado, e, dentre elas, inclusive, a direção das sessões conjuntas da Câmara e do Senado.

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

Se se pudesse dar aos poucos que principiaram daquela fase de arrumação do texto que deveria, depois, ser discutido e aprovado sob o guante das regras do Ato Institucional nº 4, o título de "legisladores" — a nós se nos figura inequívoca que a *mens legislatoris*, na espécie, poderia, validamente, ser invocada em benefício da competência do Vice-Presidente da República para exercer todas aquelas atribuições; mesmo as que, expressamente, nos arts. 62 e 153 da Carta vigente, estão deferidas ao Presidente do Senado.

22. Feliz ou infelizmente, porém, para o intérprete, outro fato incontestável é que tal intenção nada fez para concretizar dentro de um sistema que havia sido estruturado na base de considerar como pressuposto o fato de que, nas suas relações com o Poder Legislativo, o Vice-Presidente da República seria o Presidente do Senado, e como Presidente do Senado é que iria exercer todas aquelas atribuições que o integrariam no Congresso Nacional. Ninguém poderia imaginar, porém e agora, que a simples alteração em um artigo, dando ao Vice-Presidente da República as funções, até então constitucionalmente inexistentes, de Presidente do Congresso, desacompanhada da modificação dos demais preceitos, tivesse o condão de alcançar os fins, apenas subjetivamente, integrantes da *mens legislatoris*.

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

Não nos queremos distender em citações, nem na invocação de autoridades, principalmente para dar ênfase a aquelas proposições que já se constituíram axiomas do entendimento executivo, mas, nem por isso, a ressalva desaconselha lembrar a advertência de Carlos Maximiliano (Hermenêutica, 2ª edição, págs. 108/110) de que "a lei é a vontade transformada em palavras, uma força constante e vivaz, objetivada e independente do seu prolator, e procura-se o seu sentido eminente no texto e não no que o elaborador teve em mira".

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

Em primeiro lugar, porque sejam quais forem as considerações de ordem doutrinária, e ainda que servidas

pelo aprimoramento de caprichosas lomaquias em que se superlativem os méritos da argumentação em contrário, não podemos aceitar que o preceito que, no capítulo do Poder Executivo, confere ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, deva ser entendido como uma regra, na acepção lógica, condicionadora da sua interpretação, e, menos ainda, como aquela "regra peremptória, impositiva, cogente", a que se refere o brilhante Relator deste recurso.

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

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

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

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

No regime que prevaleceu até 1930, durante o qual nunca ele exerceu a presidência das sessões conjuntas, apesar de dispor, expressamente, o art. 32 da Constituição de 1891 que "o Vice-Presidente da República será Presidente do Senado", a interpretação restritiva, inspirada pela excepcionalidade de sua atribuição ou do seu status, impôs-lhe várias outras limitações, negando-lhe todos os poderes específicos constantes do artigo 18 daquela Carta Magna e só lhe permitindo assumir a presidência das sessões do próprio Senado, depois de abertos os trabalhos ordinários por um membro da Casa — conforme está explicito na lição de Aurelino Leal, em sua "Teoria e Prática da Constituição Brasileira" (edição de 1925, págs. 270 e seguintes).

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

No regime instaurado em 1946, apesar de se estabelecer no art. 61 da Constituição, até o início da experiência parlamentarista, que "o Vice-Presidente da República exer-

cará as funções de Presidente do Senado Federal", e não obstante que "a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta" — o fato é que a excepcionalidade constitucional de sua competência (membro de um Poder exercendo funções em outro) fez — com que, contra a letra da Lei Maior durante cinco anos não se conferisse ao Vice-Presidente da República a prerrogativa de presidir as sessões conjuntas, o que só passou a ocorrer em 1951, depois que o Senado, no seu Regimento, tomou expresso que ele integrava a sua Mesa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Pena é que, mesmo na inoportuna ocasião em que a sua proposta surgiu, não lhe tivessem aceito a sugestão, porque o esclarecimento ainda

que sobrevindo a tempo e como colaboração de forma, passaria a traduzir a explicitação constitucional de uma competência, que, não resultando de declaração expressa, não pode ser presumida, não pode ser considerada implícita, simplesmente, dentro dos cânones da hermenêutica, é como se não existisse.

27. A Intercalada "sob a direção da Mesa do Senado", que ora se encontra no § 2º do art. 31 da Constituição, já tem, por si, aliás, entendimento manso e pacífico, tomando-se por Mesa "o conjunto de todas as pessoas que a integram tendo como órgão próprio o seu Presidente, e constituindo um todo no qual as atribuições se ordenam e se articulam segundo normas próprias, excluída a interferência de pessoas alheias à sua estrutura".

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

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

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

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

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

29. A *mens legislatoris* que não conseguiu imprimir na lei que elabo-

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

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

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

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

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

O primeiro deles, Mestre dos Mestres, Pontes de Miranda, ao comentar o art. 41 da Constituição de 1946, de que o § 2º do art. 31 da atual, com a única diferença, menos específica, do inciso V, é cópia fiel, sustenta o seguinte:

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

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

Começa dizendo:

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

E acrescenta:

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

E sustenta, enfaticamente, que "a história do Direito Constitucional não

conhece um terceiro órgão, o Congresso Nacional".

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

31. Tanto basta, em nossa opinião, para não admitir a constitucionalidade de qualquer projeto de resolução que tente, através de acomodações ou ajustamentos verbais, incluir no Regimento Comum, com as aparências de mera adaptação da lei interna, qualquer preceito em que se tente atribuir ao Vice-Presidente da República, por ser Presidente do Congresso uma competência de natureza constitucional que apenas teriam tido a intenção de lhe atribuir, mas que não lhe atribuíram pela única maneira válida de fazê-lo, que seria a de torná-la expressa no texto da Carta Magna.

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

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

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

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

Concessa venia do eminente Senador, tendo em vista, nos termos do

art. 53 do Regimento Comum, o caráter supletivo do Regimento do Senado, a hipótese normal de encaminhamento de proposições sobre o Regimento Comum não colide, e antes se ajusta, com as atribuições do exame prévio e conformidade e constitucionalidade, que o Regimento do Senado prevê e regula.

34. Partindo, como partimos do pressuposto de não ser a proposição regimental o meio idôneo para promover definições ou esclarecimentos indispensáveis ao surgimento de competências de natureza constitucional — bem que estaríamos dispensados de suscitar uma outra objeção, embora ainda não aventada, ao Projeto de Resolução nº 1, ora sob exame.

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

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

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

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

35. É clara, no particular, a inadequação de referência — (nesse parágrafo único do artigo 3º do projeto) — a "Vice-Presidência da República", quando, na melhor hipótese, ela deveria ser feita a sua qualificação de "Presidente do Congresso Nacional". Em verdade, sobre impedimento ou falta de "Vice-Presidente da República", na sua qualidade de Vice-Presidente — que é a definida no artigo 79 da Constituição —, não cabe ao Regimento Comum ou ao do Senado dispor, porque ela é matéria prevista e fixada, para os únicos casos possíveis, no artigo 80 da Constituição. E intuitivo será que, mesmo para que, na sua qualificação de Presidente do Congresso Nacional, venha a integrar a Mesa do Senado, presidindo-a, e tenha a sua substituição prevista no Regimento do Senado, como preconiza aquele disposi-



tivo do projeto, admitindo-se (o que só fazemos ad argumentum tantum) que isso pudesse ser feito fora do texto expresso da Constituição — mister seria, ainda assim, que tal integração resultasse de prévia disposição da lei interna da Câmara Alta. Não é para se admitir o entendimento de que seja da competência do Regimento Comum fixar o que é Mesa do Senado, sua composição, seu funcionamento, seus casos de substituição, seja para que efeito for, porque tal atribuição, inerente ao próprio órgão nela diretamente interessado, é sua, privativa, exclusiva, indelegável e, constitucionalmente, lhe é atribuída pelo artigo 32 da Carta Magna em vigor.

### 36. RESUMINDO E CONCLUINDO

1º) O anteprojeto de Constituição reservava ao Vice-Presidente da República, num dos seus artigos (art. 77, § 2º), as funções de Presidente do Senado Federal;

2º) o mesmo anteprojeto, em vários outros dispositivos (§§ 1º, 3º, 4º e 5º do artigo 61, e § 2º do artigo 153) — conferia à mesma pessoa física do Vice-Presidente da República por sua qualidade de Presidente do Senado Federal, uma série de atribuições que integravam o quadro de sua competência no Poder Legislativo;

3º) no mesmo anteprojeto, uma vez que se reservavam ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado, nenhuma dúvida mais do que razoável poderia haver, especialmente em face do entendimento já fixado no regime da Constituição de 1946, de que, na qualidade de Presidente do Senado, ele, a mesma pessoa física, iria presidir a Mesa do Senado, sob cuja direção deveriam ser realizadas as sessões conjuntas da Câmara e do Senado previstas no § 2º do artigo 33 daquele anteprojeto;

4º) à última hora, por interferência prestigiosa e sensata, que estaria refletindo o propósito de conciliação entre interesses conflitantes, resolveu-se substituir o status já reservado ao Vice-Presidente da República no âmbito do Poder Legislativo e conferir-lhe a função até então, constitucionalmente, inexistente — de Presidente do Congresso Nacional;

5º) admite-se, sem esforço, que a intenção dos elaboradores do anteprojeto seria, assim, de reservar ao Vice-Presidente da República, com a nova qualificação constitucional de Presidente do Congresso Nacional, a prática de todos os atos que dissessem respeito à competência da direção das sessões conjuntas das duas Casas que compõem o Poder Legislativo, ficando com o Presidente do Senado somente o que se relacionasse com a direção exclusiva da Câmara Alta, assim como ao Presidente da Câmara dos Deputados cabem, apenas, as atividades compreendidas no âmbito desta Casa;

6º) saindo da intenção para o plano da objetividade, a indiscutível verdade, no entanto, é que os elaboradores do anteprojeto se limitaram (por omissão, inadvertência, falta de tempo, excessiva confiança na força de seus propósitos subjetivos, ou seja lá pelo que tenha sido) a alterar aquele § 2º do artigo 77, nele substituindo a qualificação dada ao Vice-Presidente da República de Presidente do Senado Federal pela de Presidente do Congresso Nacional, e mantendo todos, absolutamente todos os demais dispositivos (§ 2º do artigo 30, §§ 1º, 3º, 4º e 5º do artigo 61 e § 2º do artigo 153), sem a mais mínima das modificações ou adaptações;

7º) com isso, porém, a competência que estava reservada a uma só pessoa física, a do Vice-Presidente da República, na sua qualificação simultânea de Presidente do Senado Federal, pas-

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

8º) e, destarte, sem que, ao apreciá-lo, os senadores e deputados lhes tivessem imprimido qualquer característica capaz de corrigir as suas desconformidades com a intenção dos elaboradores do anteprojeto, surgiram, para a vigência constitucional, os textos atuais dos artigos 31 (§ 2º), 62 (§§ 1º, 3º, 5º), 79 (§ 2º) e 153 (§ 2º) da Constituição de 24 de janeiro;

9º) diante do fato consumado, nenhuma dúvida pode, já agora, ser suscitada em relação àqueles dispositivos que permaneceram com a referência explícita ao Presidente do Senado, ainda que, a rigor, dispondo sobre matéria que não se enquadra no âmbito privativo da Câmara Alta;

10º) a questão, portanto, passou a se limitar ao objetivo de "declarar" (mais apropriado seria dizer: "recuperar"), pela via interpretativa, a competência do Vice-Presidente da República de presidir, recorrendo à invocação de sua qualidade de Presidente do Congresso Nacional, a Mesa do Senado, incumbida, pelo § 2º do artigo 31 da Constituição, da direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado previstas naquele preceito;

11) sucede, porém, que, não tendo explicitado a sua intenção na letra da Lei Maior, os elaboradores do anteprojeto, por maior apelo que inspirem, terão que vê-la, nesta fase de sua aplicação, sujeita, exclusivamente, aos processos normais da interpretação — que é uma atividade científica e não político-partidária, — e que, sem violência cultural, somente poderá ser usada com base nos ensinamentos da Hermenêutica;

12) acontece, ainda, que, na linha de tais pressupostos, sendo a função de Presidente do Congresso Nacional um status constitucional somente surgido com esta Carta Magna, que, na linguagem do Senhor Eurico Rezende, "ainda vive nos cueiros", e, além disso, tratando-se de função ser exercida no Legislativo por um titular do Executivo — a competência a ela vinculada, de acordo com o parágrafo único do artigo 6º da Constituição, deve ser entendida restritamente, porque resulta de declarada exceção constitucional;

13) não há como, em bom direito e na linha da interpretação jurídica, imaginar que o status, que lhe é, genericamente, conferido, de Presidente do Congresso Nacional, seja razão suficiente para condicionar, sem a indispensável referência expressa no próprio texto, o exercício de uma atribuição constitucional, inequivocamente, outorgada ao Senado Federal, pela intermediação de sua Mesa;

14) não se pode chegar ao resultado de integrar o Vice-Presidente da República na Mesa do Senado, ainda que na sua qualidade de Presidente do Congresso Nacional, pela via de um dispositivo de caráter regimental, porque isso equivaleria a centrar uma fórmula injurídica de "interrupção autêntica", em virtude da inadequação instrumental do Regimento, norma legal de hierarquia inferior que não tem poder para construir uma competência que é de natureza constitucional;

15) ainda que, por absurdo, se admitisse resolver tão relevante e fundamental questão de competência pela via regimental, o caminho do Regimento Comum estaria vedado sem que houvesse surgido prévia deliberação no âmbito do Regimento

Interno do Senado, visto como a matéria é da competência privativa do Senado, que, só ele, pode definir o que entende por sua "Mesa Diretora", mesmo porque a competência de dirigir as "sessões conjuntas" a ele está confiada, através do disposto no § 2º do artigo 31 da Constituição, para que a exerça por intermédio de sua Mesa.

37. Não temos, portanto, dúvida em concluir que o Presidente da Mesa do Senado, o eminente Senador Auro Soares Moura Andrade, no exercício de suas funções de integrante e presidente do órgão de direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado, fez legal e justa invocação de suas atribuições, ao negar tramitação ao Projeto de Resolução número 1, de 1967, o qual, pelo menos no que diz respeito ao seu ponto fundamental, não se concilia com os textos constitucionais em vigor, fartamente referidos no curso deste debate.

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

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

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

A História, disso estamos convencidos, estranhará que a maioria absoluta dos Deputados e Senadores que tomaram a iniciativa do Projeto de Resolução número 1, constituindo quorum mais do que suficiente para modificar a Constituição inteira (salvo a República e a Federação), em condições muito mais apropriadas e em tempo muito menor, tenha preferido, para a solução de uma emergência, um longo atalho que aca-

bará por não levar a qualquer saída, em vez da grande via normal que estava ao seu alcance.

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

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

E' o nosso voto.

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

### DECLARAÇÃO DE VOTO DO SENADOR JOSAPHAT MARINHO

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

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

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

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

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

Impugnando, em princípio, a outorga descabida, não tinha o voto que

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

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

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

Não permite essa transposição o artigo 70, § 1º, que apenas confere poder genérico ao Vice-Presidente da República. Como observa Durand é legítimo interpretar largamente um texto, mas, qualquer que seja o poder de iniciativa do intérprete nesse sentido, não poderá ir até lhe permitir contradizer uma disposição expressa. "Il est légitime d'interpréter largement un texte, mais quelle que soit la puissance d'initiative de l'interprète à cet égard, elle se saurait aller jusqu'à lui permettre de contredire une disposition expresse" (Ch. Durand: *Les États Fédéraux* — Recueil Sirey, Paris, 1930, pág. 106.)

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

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

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

# **PARECER N.º 5, DE 1967 (C.N.), DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.**

*Sobre o recurso ao Plenário do despacho do Sr. Presidente do Senado Federal que mandou arquivar o Projeto de Resolução n.º 1-67, do Congresso Nacional.*

## **I — RELATÓRIO**

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

A proposição dispõe, especificamente, sobre:

a) a presidência e a direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal — artigos 1.º, 2.º e 3.º;

b) a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito pelo Congresso Nacional — art. 4.º;

c) a transmutação de emendas constitucionais — art. 5.º;

d) a tramitação de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República — art. 6.º;

e) a elaboração de leis delegadas — arts. 7.º e 8.º;

f) apreciação de decretos-leis — artigo 9.º;

g) a votação do projeto de lei orçamentária — art. 10;

h) a revogação de dispositivo relativo à eleição do Presidente da República (art. 23 do Regimento Comum) — art. 11.

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

"ser imprescindível que as normas regimentais venham adaptar-se aos preceitos constitucionais que modificaram dispositivos anteriormente vigentes".

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

B) Encaminhado, na forma regimental (arts. 1.º, II, 18, 17 e 51 do Regimento Comum), à Presidência do Senado Federal, o projeto teve a sua tramitação interceptada por despacho de 12 de abril de 1967, que determina o seu arquivamento, ressalvado a seus autores o direito de recurso ao Plenário.

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

"Art. 47. Ao Presidente compete:

a) velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores;

b) determinar o destino do expediente lido de ofício ou em cumprimento de resolução e distribuir as matérias às Comissões;

c) fazer observar, na sessão, a Constituição, as leis e este Regimento;

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

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

"o projeto não está justificado nos demais pontos. Na única das questões que procurou justificar-se, fez-o injustificadamente."

C) Tão logo foi concluída a leitura do despacho que determinou o arquivamento do Projeto de Resolução número 1, de 1967, o Sr. Deputado Ernani Sátiro, seu primeiro signatário, interpôs recurso para o Plenário do Congresso Nacional, requerendo, nos termos do art. 47, item g, do Regimento do Senado, que é supletivo do

Regimento Comum, a audiência das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

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

É o relatório.

## **II — PARECER**

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

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

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

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

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

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

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

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

É de se indagar, agora:

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

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

Veja-se:

1.º) quando as majorias da Comissão Diretora do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados formulam a proposta, não se faz sequer necessário que sobre a mesma seja emitido qualquer parecer. O Presidente fará publicar a proposta e convocará sessão conjunta para deliberar em oito dias;

2.º) quando a proposta é subscrita por vinte ou mais senadores e também por oitenta ou mais deputados, será recebida pelo Presidente do Senado, que a encaminhará à Comissão Diretora do Senado e à Mesa da Câmara dos Deputados, para emitirem parecer, em quinze dias (art. 51, letra b, § 1.º, do Regimento Comum).

E mais: com ou sem os pareceres — se desnecessários ou não oferecidos no prazo legal — o Presidente fará publicar a proposta e convocará sessão conjunta para deliberar dentro de oito dias (art. 51 § 2.º, do Regimento Comum). Nesta última hipótese, a iniciativa qualificada para a reforma do Regimento Comum há de ser equi-

parada à de outras proposições que, exigindo "quorum" especial para a sua apresentação, em livre trânsito no Congresso Nacional. É o caso, por exemplo, do quorum que o art. 39 da Constituição exige para a criação de Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo; ou também o caso do quorum estabelecido no § 1.º do art. 31 da Constituição, para a convocação extraordinária do Congresso; é ainda o caso do quorum fixado no art. 50, § 3.º, da Constituição, para a proposta de emenda constitucional, desde que não se trate de tentativa de abolição da Federação ou da República.

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

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

Repetamo-lo:

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

Peremptório, como dissemos, é o dispositivo regimental:

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

Dúvida alguma existe. Nem omissão ou incerteza.

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

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

Muito menos poderia arquivar o projeto sob a alegação de que não se acha o mesmo integralmente justificado, isto é, que não houve justificativa para hipóteses, previstas na proposição, a não ser no que respeita aos três primeiros artigos, referentes à regulamentação do exercício da Presidência do Congresso Nacional.

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

Além do mais, o Regimento Comum não exige que as propostas de sua reforma sejam formuladas com justificativa. Tem sido essa aliás, a orientação seguida, e que — vale salientar — já foi adotada pelo atual Presidente do Senado Federal, o digno e

Ilustre Senador Auro Soares Moura Andrade. No *Diário do Congresso Nacional*, de 15 de maio de 1964 (fólias 172 e 173), consta o Projeto de Resolução n.º 1-64, que teve por objeto a adaptação do Regimento Comum às disposições do Ato Institucional de 9 de abril daquele ano. Pois bem: esse projeto não estava justificado. Subscrito estava, porém, por mais de cem congressistas — mais de oitenta deputados e mais de vinte senadores. E foi devidamente recebido e despachado pelo Presidente do Senado Federal, que não opôs então qualquer obstáculo à sua tramitação, pelo que o mesmo se converteu, finalmente, na Resolução n.º 1, de 20 de maio de 1964.

D) Seja-nos permitido, para concluir esse aspecto do problema, lembrar que, a rigor, não cabia ao eminente Senador Auro Soares Moura Andrade decidir, ele mesmo, sobre o destino do Projeto de Resolução número 1-67. Mas, longe de nós a idéia de argüir a suspeição de S. Exa. E' ele, sem dúvida alguma, uma das expressivas figuras da vida pública nacional. Estamos absolutamente convictos de que S. Exa. assinou agiu de plena consciência, no exercício do que entende ser seu direito-dever, protegendo as faculdades e os poderes do alto cargo de sua investidura. Mas, por outro lado, a consciência das nossas próprias responsabilidades para com esta Comissão e para com o Congresso Nacional nos impõe a obrigação de salientar que a proposição diz respeito à limitação de poderes e faculdades que vinham sendo exercidas por S. Exa. no regime do nosso anterior Direito Constitucional. E, assim, não há como deixar de se lembrar — e agora com inteiro cabimento — preceitos supletivos do Regimento Comum, quais sejam os do art. 304 do Regimento do Senado ("Nenhum Senador presente poderá recusar-se de votar, salvo em assunto em que tenha interesse individual"), o do art. 66 do Regimento da Câmara dos Deputados ("Nenhum Deputado poderá presidir reunião de Comissão quando se debater matéria da qual seja autor ou relator"), e o do art. 105, também do Regimento da Câmara ("Tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, o deputado está proibido de votar, fazendo comunicação à Mesa, mas poderá assistir à votação. Para efeito de quorum, seu voto será considerado em branco.")

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

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

E' o que passaremos a fazer.

E' Entende o Sr. Presidente do Senado que a proposição constante do projeto em exame é contrária à Constituição do Brasil de 1937. Vejam-se os dispositivos constitucionais que tratam da matéria: o de § 2º do art. 31 e o do § 2º do art. 79:

"Art. 31. ....

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

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

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

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

"Art. 79. ....

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

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

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

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

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

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

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

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

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

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

IV — deliberar sobre o veto."

Na fase de apresentação de emendas, o saudoso Deputado Flores da Cunha propôs o restabelecimento do cargo de Vice-Presidente da Repú-

ca, o que afinal foi aprovado. (Veja-se a "Constituição Brasileira de 1946", II, págs. 31 e outras de José Duarte.)

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

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

Em 1962 a Emenda n.º 2, que instituiu o sistema parlamentar de governo, em seu art. 23, extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República.

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

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

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

"Realmente, a Comissão de Juristas considerava, inicialmente, que, estando a esse tempo o Vice-Presidente sem nenhuma função permanente, era acertado suprimir esse alto cargo, aparatoso e inútil. Assim votamos. No decorrer de nossos trabalhos, porém, procedeu-se à eleição do Vice-Presidente, que recaiu no Sr. Pedro Aleixo — certamente um de nossos mais respeitados homens públicos. Diante desse fato, reconheceu a Comissão que não poderia persistir no propósito de eliminar a Vice-Presidência. Mantendo-a, pois, reconheceu que lhe devia atribuir funções relevantes. Foi, então — creio que por proposta minha —, resolvido investir o Vice-Presidente da República na presidência do Congresso e do Senado. Nesse sentido dispôs o art. 100 do anteprojeto: "O Vice-Presidente exercerá as funções de presidente do Senado e do Congresso."

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

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

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

Para prosseguir no histórico da elaboração dos dispositivos ora sujeitos a controvérsia, recorremos ao discurso do Senador Antônio Carlos Konder Reis, pronunciado no Senado da República a 17 de março de 1967,

publicado no *Diário do Congresso Nacional*, a 18 do mesmo mês e ano, no qual se lê este depoimento:

"Em seguida, o Ministro da Justiça, desempenhando-se de encargo que lhe cometera o Senhor Presidente da República, redigiu novo projeto para ser submetido aos demais componentes do governo e às lideranças da Aliança Renovadora Nacional. Esse trabalho guardava, no particular, fidelidade absoluta com o que dispunha o chamado Projeto dos Juristas. Foi, exatamente, na fase das consultas às lideranças que se estabeleceu a fórmula constante do projeto enviado ao Congresso: presidência do Senado a um senador eleito pelos seus pares; presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República. Nestes termos foi publicado o projeto, na imprensa, a 7 de dezembro."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aprovado o Projeto de Constituição, em sessão conjunta das duas Casas do Congresso, pela maioria de seus membros, foi ele devolvido à Comissão, perante a qual, sobre a questão do exercício de funções por parte do Vice-Presidente da República, deputados e senadores apresentaram diversas emendas. Nessas diversas emendas, excetuada a da autoria do



Deputado Ruy Santos, havia o declarado propósito de impedir-se que ficasse conferida ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional.

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

"Acréscimo-se onde convier, na Seção III — Do Senado da República, suprimindo-se o § 2º do artigo 77:

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

Restabelece-se o dispositivo da Carta de 46, supresso sem razão justa, a não ser na vigência da Emenda Parlamentarista. Dar ao Vice-Presidente apenas a presidência do Congresso, como está no projeto, é dar-lhe apenas a direção física, vamos assim dizer, à hora das sessões, já que não tem como, nem por onde, organizar ou influir na programação da ordem do dia, sem secretaria própria.

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

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

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

Foi o que se verificou na iniciativa do Sr. Senador Lino de Mattos, apresentando a Emenda nº 489, que mandava suprimir o § 2º do art. 77, nestes termos justificada:

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

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

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

"O Vice-Presidente é um estranho ao Congresso. Quando presidia o Senado, desde 1891, a exemplo da Constituição norte-americana, raramente exercia tal atribuição com interesse e assiduidade. Normal é que seja o Presidente do próprio Senado. Haverá certos constrangimentos e contradições, ver em especial artigo 30, § 4º — Congresso julgando veto envolvendo ato presidencial; artigo 61, § 3º — quem convoca o

Congresso, para julgamento de veto, é o Presidente do Senado; Emenda da Constituição: art. 50 — proposta do Presidente — reunião do Congresso presidida pelo Vice-Presidente; veja mais § 2º do art. 53."

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

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

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

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

4. Com o restabelecimento do sistema presidencial de Governo, pela Emenda nº 6, foi restaurado o cargo do Vice-Presidente, mas retirada dele a função de Presidente do Senado.

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

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

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

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

8. Opino pela rejeição das emendas."

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

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

"Quando da redação final do Projeto, que, diga-se de passagem, foi realizada em conjunto pela Comissão, num verdadeiro trabalho de seminário, propus aos

meus ilustres pares que, através de alteração redacional, se acrescentasse, no § 2º do art. 30 do Projeto, já então reenumerado para 31, conforme consta do texto definitivo, após as expressões "sob a direção da Mesa deste", o seguinte: "e sob a presidência do Vice-Presidente da República."

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

Posteriormente, já em plena vigência da Constituição de 1967, por ocasião do discurso proferido pelo Senhor Deputado Pedroso Horta na sessão do dia 30 de março, discurso que transcorreu, na Câmara, os debates sobre o caso de atribuição do Vice-Presidente da República para presidir o Congresso Nacional, o Senhor Deputado Adolpho Oliveira deu, em aparte, testemunho incontestável:

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

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

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

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

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

Note-se que, atribuídas ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado Federal, ninguém alegou que, por ser membro do

Poder Executivo estava impedido de presidir as sessões de uma das Casas componentes do Poder Legislativo; ninguém considerou que, investido na função de um dos Poderes da União, não podia exercer a de outro; ninguém proclamou que a presença do Vice-Presidente da República na presidência do Senado Federal era uma ofensa ao princípio constitucional da independência do Poder Legislativo.

Em 1946 já se tinha como verdade sabida que o Vice-Presidente da República, na qualidade de Vice-Presidente da República, não fazia parte do Senado Federal, não pertencia à Mesa do Senado Federal, tendo apenas a função, se esta lhe era outorgada pela Constituição vigente, de presidir as sessões daquela Casa do Congresso Nacional. Sobre esta matéria reportamo-nos também às famosas orações de Rui Barbosa, proferidas no Senado Federal por ocasião de reforma de seu Regimento em 1933, e que se lêem às páginas 170 e seguintes e 266 e seguintes (Anais do Senado, III, de 1 de novembro a 29 de dezembro de 1903).

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

"A Mesa se compõe de um Presidente, que é o Vice-Presidente da República (Const., art. 61), e de quatro Secretários. Haverá ainda um Vice-Presidente e dois suplentes de Secretários." (Art. 5º, Reg. nº 1-46, promulgada em 22 de outubro de 1946 pelo então Vice-Presidente da República, Nereu Ramos).

Como está demonstrado, em vez de criar e cultivar suscetibilidades, o Senado de 1945 imediatamente ordenou de inscrever, no seu Regimento, o princípio constitucional, ficando limitada a sua conduta de submeter-se à norma da Lei Maior. Com isto, se pôde em manifesto que não é a Constituição que há de ser interpretada para ajustar-se a regimes e sim o Regimento que há de ser ajustado à Constituição. E quando em proposta de reforma regimental se procura fazer executível a norma constitucional não se ofendem nem as prerrogativas de titulares de cargos ou de instituições, mas, tão-somente, se cumpre e se acata o que pela Constituição não se pode deixar de cumprir e acatar:

Destarte, parece-nos que o que se tem em vista com a proposta de reforma regimental não é integrar o Vice-Presidente da República na Mesa do Senado, nem excluir o Presidente deste da Mesa do Senado. Assim como em 1946, em exata obediência ao preceito constitucional que determinou exercesse o Vice-Presidente da República a presidência do Senado, o Regimento Interno deste inclui, entre os membros de sua Mesa, o Vice-Presidente da República, determinando-se agora que as sessões conjuntas da Câmara e do Senado, tenham como seu presidente quem constitucionalmente deve presidir-las.

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

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

Contra essa disposição é que se levanta a interpretação extensiva, e a meu ver inadequada, do § 2º do art. 31, que reza o seguinte:

"A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa

dêste, reunir-se-ão em sessão conjunta para..."

maria dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa dêste, reunir-se-ão em sessão conjunta para..."

Acentua bem o ilustre Deputado Hamilton Prado que, quando o § 2º do art. 31 se refere à Mesa do Senado, não quer referir-se ao Presidente do Senado. No Regimento Comum, promulgado em 1951, está bem esclarecido que a Mesa do Senado não é uma pessoa física, mas sim uma entidade, um órgão coletivo. Isto decorre da letra e do espírito de disposições como as do art. 3º e seu parágrafo único, do art. 8º, do artigo 10, do art. 17 e do art. 49, emergindo de todas elas a entidades Mesa, distinta da pessoa do Presidente.

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

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

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

— "sob a direção da Mesa dêste";  
— "a Mesa do Senado..."; tendo como órgão central o Presidente;  
— "confia à Mesa do Senado Federal...", presidida por seu Presidente;

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

Onde está escrito Mesa do Senado, o Senhor Presidente do Senado quer-me se leia como escrito: "sob a direção da Mesa dêste, presidida por seu Presidente."

Como se vê, utiliza-se, aparentemente, de uma interpretação extensiva, o que importa reconhecer que a lei não está escrito o que se quer que ela dissesse — *minus dixit quam voluit* — mas de uma interpretação extensiva *in genere*, porquanto não se estende o sentido da expressão contida nos vocábulos e sim se acres-

centa aos vocábulos interpretados outros vocábulos. Não é, em rigor, sequer interpretação extensiva; trata-se de uma inovação, é uma interpretação aditiva.

d) A indagação histórica — que não se pode entender como o melhor ou o único método de interpretação — tem, sem dúvida, o seu relevante papel entre os processos de esclarecimento do direito positivo. Na caso, vale lembrar, por exemplo, o entendimento que se veio a dar à letra d do art. 60 da Constituição de 1891.

Entre os constituintes republicanos havia muitos que desejavam estruturar a Federação com amplitude que, se não a levasse aos modelos de uma confederação, pelo menos permitiria que os Estados tivessem maior autonomia e pudessem, como ocorre nos Estados Unidos da América, legislar sobre direito substantivo. Por isso, apesar de vitorioso, afinal, o princípio de atribuir ao Congresso Nacional exclusiva competência para legislar sobre o Direito Civil, Comercial e Criminal da República, inadvertidamente foi aprovado em redação final dispositivo que submetia à jurisdição de juizes ou tribunais federais o processo e julgamento de litígios de cidadãos de Estados diversos, *diversificando as leis dêstes*.

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

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

Aplaudindo a solução, assim se exprime João Barbalho:

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

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

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

Tem razão o Senhor Deputado Pedro Hortá:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sempre que essa participação estiver insita nas funções de Presidente do Congresso.

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

a) "procedimento dessa natureza de princípios e regras que nela a (Constituição) salvaguardam a independência do Poder Legislativo e disciplinam as suas relações com os demais Poderes soberanos do Estado";

b) "o que está em jogo, no presente caso, é, como se vê, a independência do Poder Legislativo";

c) "... Presidente, que não pode ser sumariamente privado de suas funções constitucionais por meio do artifício de uma reforma regimental, fundada numa sibilina e inadmissível distinção entre presidir e dirigir...";

d) "é uma inaceitável atitude, fruto certamente das deformações de ontem, esta de pretender mudar a Constituição através do Regimento, erguendo a norma regimental ao nível de reforma constitucional ou dos Atos Institucionais, que já cessaram";

e) "só por sofisma manifesto se poderia subtrair os atos de Presidência ao Presidente do Senado";

f) "não posso autorizar a transmutação dêste projeto. Não há nada de pessoal nesta decisão. Em jogo está a independência do Poder Legislativo";

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

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

g) A iniciativa de reforma do Regimento é vista pelo ilustrado autor da decisão recorrida como uma pretensão de obrigar-se o Presidente do Senado a delegar suas funções ao Presidente da República. Seria, destarte, um ato de coação praticado pelos signatários do projeto de resolução figurando como coacto o Senhor Presidente do Senado. Isto afirma o autor do despacho recorrido para indicar a inconstitucionalidade de iniciativa em proibição constante do parágrafo único do art. 55 da Constituição de 67:

"Não poderão ser objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional,

bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal."

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

Não está no fato de serem as sessões conjuntas do Congresso presididas pelo Vice-Presidente da República uma imposição de delegação de atos da competência do Presidente do Senado Federal ao Vice-Presidente da República. A citação é inadequada, imprópria, pois, à evidência. O texto do art. 55 e de seu parágrafo não se refere a qualquer ato do Presidente do Senado Federal. Veja-se que o parágrafo único está relacionado com o artigo cujo *caput* trata de leis delegadas que serão elaboradas pelo Presidente da República, Comissão do Congresso Nacional, ou qualquer de suas Casas. Os atos que não podem ser objeto de delegação referidos no parágrafo único são os do art. 47, da competência exclusiva do Congresso Nacional, do art. 44, competência privativa do Senado Federal, e do artigo 42, competência privativa da Câmara dos Deputados. Em nenhum destes artigos se encontra qualquer ato a ser praticado pelo Presidente do Senado Federal.

h) Não correspondente, *data venia*, a realidade das circunstâncias, o seguinte trecho do despacho recorrido:

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

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

Enuncia, então:

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

Agora, os fatos:

O Ato Institucional nº 4 traçou para a discussão e votação do Projeto de Constituição o roteiro que, em suas linhas gerais, consta da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1964.

Pelo ilustre Senhor Senador Auro Soares Moura Andrade foi promulgado, em 20 de maio de 1964, diploma regimental no qual se lê que, recebida a proposta de emenda à Constituição enviada pelo Presidente da República, o Presidente do Senado convocará para a sessão conjunta as duas Casas do Congresso; e, nessa sessão, designará Comissão Mista, composta de 11 Senadores e 11 Deputados, indicados pelas respectivas Lideranças, e observado o critério da proporcionalidade. E o que, em linhas gerais, está escrito no art. 2º do Ato Institucional número 4, com a única diferença de estar no art. 1º da Resolução Regimental

tal fixado o prazo de 48 horas para a convocação das Casas do Congresso.

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

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

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

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

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

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

Efetivamente nenhuma modificação foi aceita, como minuciosamente já esclarecemos, quanto à questão da atribuição do Vice-Presidente da República exercer as funções de Presidente do Congresso Nacional e quanto à questão de se realizarem sessões conjuntas, da Câmara dos Deputados e do Senado, sob a direção da Mesa deste. Mas ao contrário do que quer o Senhor Presidente do Senado insinuar, a falta de qualquer modificação demonstra que não lograram êxito os que pretenderam subtrair do Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional, pois rejeitadas foram suas emendas para manter-se o que veio proposto pelo Poder Executivo, com pleno entendimento de todos quanto ao sentido do dispositivo constante do texto original do projeto. Mas, ainda mais frisante é o equívoco do Senhor Presidente do Senado, quando escreve:

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

O contrário, precisamente o contrário, é o que se conclui da mais simples leitura do Ato Institucional. Não existe neste Ato sequer ameaça remota de considerar-se aprovado o Projeto de Constituição, caso não tivesse sido ele aprovado, publicamente aprovado, por qualquer das duas Casas do Congresso Nacional. E, para a aprovação reclamada no Ato Institucional, não se contentava o Governo, com simples maioria nas votações: exigia o art. 5º do Ato Institucional que o Projeto, depois de

examinado pela Comissão Mista, alcançasse maioria absoluta. Bem certo, portanto, é que quem quer que entre os Congressistas não quisesse dar seu apoio ao Projeto de Constituição, nem ao menos precisava de enunciar voto contrário ao mesmo: seu voto seria computado como negando aprovação, seja por simples abstenção, seja por ausência de comparecimento.

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

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

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

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

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

Os dias 19, 20, 21 e 22, estão reservados para a discussão do projeto.

O dia 22, será para a votação do parecer.

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

No mês de janeiro:

O dia 4, está destinado à apresentação do parecer sobre as emendas.

O dia 5, para publicação do parecer.

Do dia 6 ao dia 17 — discussão das emendas.

Nos dias 18 e 19 — votação das emendas.

No dia 20 — apresentação da redação final.

No dia 21 — publicação da redação final e votação.

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

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

Nada se contestou então.

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

compromisso dos eleitos para a Presidência e Vice-Presidência da República.

Com a devida *venia*, aí se descobre vieto de lógica.

O que se propunha provar o Senhor Presidente do Senado é que a Constituição de 1967, lhe confere a presidência das sessões conjuntas e não ao Vice-Presidente da República. Mas o que de fato provou foi apenas que uma sessão conjunta deixou de ser presidida por um Vice-Presidente da República. Não se preocupou sequer em saber se o Sr. José Maria Alkimim deixou de presidir a sessão porque concordava com a interpretação que aos dispositivos analisados vem dando o prolator do despacho recorrido, ou se deixou de assumir a presidência por qualquer outro motivo.

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

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

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

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

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

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

E' assim que se manifesta o Senhor Senador Antônio Carlos:

"É, igualmente, de boa doutrina, que, no caso de conflito de regras, a especial (como a do artigo 79, § 2º) prima sobre a geral, ou sobre as suas presumidas derivações, sobretudo em hipótese como a presente, na qual se pode ler o texto com a significação muito diversa, ou seja, a de que a norma objetiva apenas a



composição da Mesa do Congresso, integrando-a com os membros (afora o Presidente, expressamente substituído pelo Vice-Presidente da República) da "Mesa do Senado".

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

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

O Senhor Deputado Hamilton Prado, ao referir-se à enumeração constante do § 2º do art. 31, destaca a do item V, aquela que inclui como finalidade de sessão conjunta todos os demais casos previstos pela Constituição, e em seguida assegura:

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

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

"Sua Excelência desenhou, através da sua oração, situações que, a um exame menos profundo, poderão parecer perfeitas, mas que, a uma análise mais detida, revelam-se, desde logo, inexatas ou incongruentes. Sua Excelência o nobre Senador qualifica aquele dispositivo do artigo 79 da Constituição Federal como sendo um dispositivo de caráter genérico, considerando-o como regra geral, da qual constitui, de certa forma, exceção o outro dispositivo, o art. 31, § 2º, no que respeita às atribuições conferidas ao Vice-Presidente da República. No atinente às matérias contidas no artigo, só para discutir poderíamos admitir que porventura não houvesse aquele inciso V, pelo qual praticamente todas as atribuições previstas na Constituição Federal ao Congresso Nacional ficam abrangidas por aquele art. 31, § 2º. Mas não é só. Na realidade — e isso me parece o mais relevante — a norma do art. 79 não pode ser considerada norma genérica, sendo, como é, norma até de sentido específico, no que respeita à 'determinação da pessoa do Vice-Presidente da República, que exercerá a Presidência do Congresso Nacional'."

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

Se, em virtude de interpretações forçadas, não considerarmos que o Vice-Presidente da República tem a função de presidir as sessões conjuntas mencionadas no § 2º do artigo 31, teremos necessariamente que reconhecer que ao Vice-Presidente da República não caberia a presidência de nenhuma sessão conjunta constante da Constituição Federal.

Será um Presidente do Congresso Nacional que não tem, embora a ele especulicamente se atribua a função de presidir, nem sequer uma sessão conjunta para presidir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

m) Argumenta-se no despacho recorrido:

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

Como bem observa Mestre Levi Carneiro:

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

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

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

Não é exato. A única convocação extraordinária do Congresso Nacional que pode ser feita pelo Presidente do Senado é para deliberação do estado de sítio. As demais convocações extraordinárias são feitas por um terço dos membros de qualquer das Câmaras ou pelo Presidente da República (art. 31, § 1º da Constituição de 67). De outra parte, a Constituição não consigna qualquer caso em que a convocação da Câmara dos Deputados seja feita pelo seu Presidente, e nem por isso o Presidente da Câmara deixa de presidir suas sessões.

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

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

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

Receia sua excelência o precedente, que poderia conduzir o País à anarquia constitucional.

A propósito basta lembrar o ensinamento de Carlos Maximiliano:

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

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

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

A estes que assim opinam oferecemos, no estudo que estamos produzindo, subsídios bastantes para que se destaque a contradição e a antinomia se resolva no sentido de reconhecer-se que tem o Vice-Presidente da República o direito e o dever de exercer a função de Presidente do Congresso e, portanto, de presidir todas as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

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

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

q) Três soluções vêm sendo oferecidas desde quando o Senhor Presidente do Senado tornou público o seu propósito de exercer a presidência de todas as sessões conjuntas indicadas no § 2º do art. 31 da Constituição de 64 de janeiro de 1967.

Há quem recomende recurso ao Poder Judiciário; há quem entenda que as dúvidas devem desfazer-se median-

te emenda à Constituição; há os que preferem a reforma regimental.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E acrescenta:

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

Aurelino Leal ressaltava a importância da atribuição que têm as Câmaras para a elaboração dos seus Regimentos In-

ternos. Cita Duguit, que afirmava que assuntos que poderiam encontrar espaço em lei constitucional são tratados em Regimento e refere-se aos importantes debates que, em sessões de novembro e de dezembro de 1907, Rui Barbosa, Antônio Azeredo, Francisco Gilcério, Mendonça Martins e outros travaram, no Senado da República, sobre matéria de natureza regimental, precisamente a propósito da questão de atribuições de Vice-Presidente da República na presidência e na administração do Senado. (Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira — F. Brigue e Cia., Edição de 1925, Vol. I, pág. 272.)

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

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

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

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

"Nenhum poder estranho a uma assembléia toma parte na elaboração do Regimento Interno... A Câmara decreta o seu, o Senado, outro; mas há ainda um 3º, o Regimento Comum, que regula o funcionamento de todo o Congresso, quando trabalha em conjunto." (Carlos Maximiliano — Comentários à Constituição Brasileira, 2ª edição — Jacinto F. dos Santos, Ed. 1923 — pág. 301.)

Não se constrangeram de resolver em regimento interno delicadas questões sobre a organização e funcionamento do Congresso grandes vultos de nosso passado político, inclitas figuras que até hoje são convocadas para, com as lições que ministraram, orientar e esclarecer na solução de intrincados problemas. Prudente de Moraes, Afonso Pena, Rui Barbosa, Nereu Ramos, Antônio Carlos tiveram, na elaboração de normas regimentais, participação eficiente e, muitas vezes, decisivas.

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

Chega-se até a afirmar que é inovação inscrever-se entre as normas regimentais a indicação de quem tem a atribuição de presidir as reuniões do

Congresso Nacional. Entretanto, podemos afirmar que sempre foi no Regimento das duas Câmaras, e até mesmo no próprio Regimento da Câmara Alta, que se inseriu a norma reguladora das funções do Vice-Presidente da República ou do Vice-Presidente do Senado.

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

Não se exigiu aí que a reforma regimental guardasse sequer fidelidade estrita à letra da Constituição. Assim, além de ficar expresso que o antigo cargo de Vice-Presidente do Senado ficava identificado com o cargo de Presidente do Senado, tendo atribuições como as de convocação das duas Câmaras, de promulgação das leis (§§ 3º e 4º do art. 70), de promulgação de decretos legislativos (art. 71), de substituição do Presidente da República (§ 1º do art. 79), adjudicou-se ao Presidente do Senado a atribuição de autorizar no intervalo das sessões legislativas, durante o estado de sítio, prisão de senador cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da nação ou com a segurança das instituições políticas e sociais, atribuições que pertenciam ao Vice-Presidente do Senado Federal (art. 213, parágrafo único.)

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

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

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

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

Promulgada a Constituição de 16 de julho de 1934, tratou-se logo da elaboração do Regimento Comum, explicitamente recomendado no art. 28 daquele diploma constitucional. So-

mente em 1936, entretanto, concluiu-se a votação do projeto que foi promulgado em 27 de maio daquele ano.

Com a promulgação, em 18 de setembro de 1946, da Constituição que restabeleceu o regime democrático representativo entre nós, o Senado Federal passou a reunir-se para elaborar seu Regimento, tarefa concluída sob a presidência de Nereu Ramos, em 22 de outubro de 1946.

Este é o artigo 5º do Regimento Interno do Senado de 1946:

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

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

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

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

Não precisamos de estar grifando e destacando o dispositivo que se inseriu no Regimento Interno do Senado de 1940. O que se vê, claramente, é que, para ser admitido o Vice-Presidente do Senado na presidência das sessões conjuntas, fez-se necessária a votação de um dispositivo regimental, que é do art. 7º acima transcrito.

Mais tarde, sempre com matéria regimental, a presidência das sessões conjuntas deixou de ser atribuída ao Vice-Presidente do Senado. O art. 9º da Resolução nº 3, de 1948, ao discriminar as atribuições do Vice-Presidente, não mais entre essas incluiu a presidência das sessões conjuntas.

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

Não deve passar despercebido que o Senado sempre teve zelo extremo em distinguir a presidência de suas sessões, da presidência de sua administração. Em diversos trechos de seu Regimento está consagrada a distinção entre Mesa do Senado e a Comissão Permanente, que se denomina Diretora.

Todas estas considerações impõem a conclusão de que, por intermédio da reforma regimental, deva consignar-se, em termos definidos, a quem cabe presidir as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em conclusão:

1 — O Senhor Presidente do Senado carecia de poderes para mandar arquivar o Projeto de Resolução nº 1, de 1967, em face do art. 51 do Regimento Comum;

3 — o projeto é constitucional e juridicamente perfeito.

Sou de parecer, portanto, que o recurso interposto deve ser recebido e

ulgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional.

Sala das Comissões, 10 de maio de 1967. — José Meira, Relator

#### PARER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião plenária, realizada em 10-5-67, apreciando o Projeto de Resolução nº 1-67, do Congresso Nacional, opinou, por 20 (vinte) votos contra 10 (dez), que o "recurso" interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional", nos termos do parecer do Relator. Votaram com o parecer do Relator os Senhores Deputados: Accioly Filho, Flávio Márcilio, José Saly, Vicente Augusto, Geraldo Guedes, Nogueira de Rezende, Raimundo Brito, Raimundo Diniz, Osni Régis, Lauro Leitão, Eurico Ribeiro, Flávio no Ribeiro, Walter Passos, Geraldo Frelre, Francelino Pereira, Djalma Marinho, Pedroso Horta, Luiz Athayde e Rubem Nogueira, tendo os dois últimos declarado que votavam com o Relator *em parte*. Votaram pela rejeição os Senhores Deputados: Yukishigue Tamura, Ulysses Guimarães, Nelson Carneiro, Wilson Martins, Henrique Henkin, Cleto Marques, Erasmo Pedro, Petrólio Figueiredo, Paulo Campos e Paulo Macarini. Os Senhores Pedroso Horta, Petrólio Figueiredo e Flávio Márcilio apresentaram requerimento, deferido pelo Senhor Presidente, para serem anexados ao processo os discursos que, sobre a matéria, pronunciaram no Plenário da Câmara.

Os Senhores Paulo Campos, Pedroso Horta e Rubem Nogueira apresentaram declaração de voto.

Sala da Comissão, 10 de maio de 1967. — Djalma Marinho, Presidente. — José Meira, Relator.

#### VOTO DO DEPUTADO PEDROSO HORTA

Senhor Presidente

Senhor Relator

Senhores Deputados,

Tenho opinião conhecida sobre o assunto que estamos examinando.

A 30 de março último, pronunciei-me, longamente, da Tribuna da Câmara, a propósito da antinomia, que alguns vislumbram, entre o parágrafo 2º do artigo 31 e o parágrafo 2º do artigo 79 da Carta Magna.

Não me permito enfadar os nobres senhores Deputados com a reiteração de argumentos, tornados cediços.

Limite-me, pois, a requerer a juntada ao processo de cópia daquele pronunciamento, impetrando, aos meus ilustres companheiros de Comissão, que lhe dispensem o tratamento porventura merecido.

De um ângulo, todavia, sinto a necessidade de aduzir breves observações.

Deputado recém-eleito pelo povo do Estado de São Paulo, inscrito sob a legenda do Movimento Democrático Brasileiro, ao ingressar nesta Casa, cuidei de me inteirar das suas praxes e tradições, demorando-me, como devia, no estudo de seu Regimento, do Regimento do Senado, do Regimento Comum, do texto e dos Anais da Constituição que vigia depois de 15 de março de 1967.

A tarefa, obviamente era vária e complexa.

Os nobres Colegas, parlamentares experimentados, pressentirão, com facilidade, os tropeços, inclusive da memória, em que esbarrou o parlamentar jejuno!

De resto, a cidadã nas minhas condições pessoais e profissionais não afflige admitir que toda uma legislatura

talvez não o habilite, devidamente, ao satisfatório desempenho da grave investidura.

A análise dos documentos, atrás mencionados, colocou-me sob os olhos o Parecer nº 32-1966, do Congresso Nacional, emitido pela "Comissão Mista sobre o Projeto de Constituição" (Mensagem nº 25-66 do Exmº Sr. Presidente da República.)

Nesse parecer da Comissão Mista, depara-se (fls. 33) o "Voto do Movimento Democrático Brasileiro sobre o Projeto de Constituição". Tal voto traz a assinatura dos Senhores Josaphat Marinho, Oscar Passos, Lino de Mattos, Rui Carneiro, Ulysses Guimarães, Adolpho de Oliveira, Chagas Rodrigues e José Barbosa, como se lê às fls. 39 do citado avulso.

As fls. 37, escreveu o M.D.B., fixando o próprio entendimento do texto constitucional: "Como se tudo isso não bastasse, ainda se restabelece a prática imprópria de conferir, ao Vice-Presidente da República, a Presidência do Congresso Nacional."

Aprendi pois, com os mais categorizados líderes do M.D.B., que a entrega da Presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presidente da República não era uma originalidade, uma singularidade, da Constituição que se aprovava, tanto que o que se lamentava era o "restabelecimento daquela prática."

Quem restabelece, renova, restaura, reintegra, restitui.

"Faz voltar ao primitivo estado," na concisa definição de Cândido de Figueiredo.

Aprendi, ademais, naquele voto solene, que, própria ou imprópria, a Constituição houve por bem decidir que a Presidência do Congresso Nacional cabe ao Sr. Vice-Presidente da República.

Assim, para o Congresso, a questão, a meu ver, perdura características de tese, isto é, de controvérsia ou de contenda, pois ambos os partidos, ARENA e M.D.B., apresentavam-na e a declaravam fato consumado.

Pesando os textos, cheguei à conclusão de que os dois partidos haviam analisado a matéria com acerto irrecusável.

Convenci-me de que, quando o artigo 79, parágrafo 2º, da Constituição prescreve: "O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional," as coisas não podem ser e deixar de ser, ao mesmo tempo. Como, todavia, sobreviessem murmúrios em sentido oposto, elaborei e fiz o meu descolorido pronunciamento, no dia 30 de março último. Fi-lo, com a tranquilidade de quem se acha constitucional e politicamente arrimado, aconselhado, até impulsionado, pela palavra dos mais sábios, dos mais antigos e eminentes lidadores do meu partido.

Dizem-me alguns, agora, que estou equivocado, pelo menos politicamente equivocado.

Não o creio.

Repito: as coisas não podem ser e deixar de ser ao mesmo tempo.

Se o M.D.B. reconheceu que a Constituição restaurou a prática de se entregar a Presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República é necessário cumprir, aceitar, obedecer o precepto cuja validade se proclamou.

Se o inciso parece impróprio, revejam-no, mas na forma estipulada pela Constituição. Enquanto não for prescrito, ab-rogado, substituído por outro, conserva plena valia porque é lei. Se nos permitíssemos a imprudência de descumprir conscientemente a

Carta Magna porque a tanto nos induzisse transitórios interesses políticos, aí da nossa débil democracia! Qualquer um, civil ou militar, enodilhado em interesse também políticos, tentá-lo-ia, se o aspirasse, no roteiro do Congresso.

De meu lado, não realizo a idéia sequer, como hipótese. A lei má e melhor do que a inexistência de qualquer lei. O Brasil, neste particular, está saindo de experiência sumamente penosa. A experiência de a lei ser apenas a vontade de quem pode. Peço e espero, pois, que a douta Comissão aprove o meticuloso, o exaustivo, o irrefragável parecer do eminente senhor Relator.

Dirijo-me, de maneira toda especial, aos meus companheiros de partido. A tomada institucional de posição, como se vê de fls. 37, do avulso, 32, é a de que a Constituição conferiu "ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional."

Concito-os a que não se retratem, mercê de inspiração supostamente política. Numa democracia, nada sobrepõe a intangibilidade da Carta Magna. Quando subordinamos o texto desta às nossas preferências transitórias, ou pessoais, automaticamente conferimos, ao poderoso do momento, ou ao superveniente, a indiscutível faculdade de agir à base do nosso exemplo.

Senhor Presidente

Senhores Deputados:

Nas derradeiras semanas, todos temos recebido doutos pareceres, alguns subscritos por juristas ilustres e editados por gráficas da República. Tais pareceres trouxeram a colocação raros elementos, todavia, não contidos nos discursos dos Senhores Senadores e dos Senhores Deputados ou na contribuição jornalística de mestres notáveis. Um parecer é sempre um parecer. Vale como argumento de autoridade. Peça pedida e obtida, em caráter pessoal, conhece a luz do sol quando serve à tese de quem a encomendou. Solicitador impetente de pareceres alheios, não os apoucaria nesta altura de minha vida! Pareceres! A eles, contudo, prefiro os estudos de cunho científico, imparciais e impessoais, vinculadores da opinião de quem os efetua.

Ao que me conste, a Constituição de 1967 teve, até hoje, um só comentar, Roberto Barcelos de Magalhães — A Constituição Federal de 1967 — edição de José Konfino.

No primeiro volume, páginas 231 e 232 do referido trabalho, lê-se esta lição:

"A Constituição de 1967, visando a retirar do cargo de Vice-Presidente da República o caráter meramente decorativo, atribuiu-lhe a presidência do Congresso Nacional."

Trata-se de uma atribuição nova, intermediária, entre o sistema que nenhuma função atribuiu ao Vice-Presidente e o que lhe dava a presidência do Senado.

Parece-nos que a solução visou menos a figura do Vice-Presidente do que a preocupação de corrigir a anomalia de atribuir a direção dos trabalhos do Congresso Nacional ao Presidente do Senado, em detrimento da autoridade do Presidente da Câmara dos Deputados.

Essa fórmula conciliatória reduz um pouco a ostiosidade política do Vice-Presidente da República, mas não a anula, desde que, como presidente do Congresso, não dispõe do poder de ingerência nas deliberações, sentindo-se apenas sua presença pelo voto de quali-

dade, que é o simples voto de desempate.

Melhor seria, entretanto, dar ao Vice-Presidente uma participação mais ativa no trabalho administrativo na cúpula governamental, de modo a prepará-lo para receber a qualquer momento as funções presidenciais. E o que se espera da lei complementar prevista no parágrafo 3º.

Estabelecia a Constituição de 46, no art. 61: "O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde terá voto de qualidade." Essa era, igualmente, a disposição inicial do art. 32 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891: "Artigo 32. O Vice-Presidente será o Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade". Qual a significação da expressão final — "onde só terá voto de qualidade"? A fonte das disposições referidas é o art. 1º, seção 3ª, nº 4, da Constituição dos Estados Unidos: "O Vice-Presidente dos Estados Unidos presidirá o Senado; mas não poderá votar senão em caso de empate."

És uma opinião impessoal, desinteressada, e que vincula o seu autor.

Rogo aos meus nobres Companheiros de Comissão que me releve o alentado destas ponderações. Ralame, porém, a perspectiva de uma incongruência singular: a de divergir de alguns do M.D.B. apenas porque segui a palavra, o dita-me, as normas desse mesmo M.D.B.

Concluo: sou de parecer que o recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional.

Brasília, em 10 de maio de 1967. — Pedroso Horta.

O SR. PRESIDENTE: Não havendo na Ordem do Dia matéria em regime de urgência, dou a palavra ao nobre Deputado Pedroso Horta.

O Sr. Pedroso Horta (Lê): Senhor Presidente, Srs. Deputados, falando embora, em meu próprio nome, sem a grave responsabilidade de enfrentar o ponto de vista de meu partido dada minha notória inexperiência parlamentar e dado o caráter extremamente informativo do que pretendo expor, peço a meus nobres colegas que não me interrompam com apartes, a primeira metade desta exposição. Estarei, ao final, ao dispor de quantos queiram conver-se e de quantos queiram interogar-me.

Sr. Presidente e Srs. Deputados, a aparente antinomia entre o parágrafo 2º do art. 31 e o parágrafo 2º do art. 79 da Carta Magna ganhou relevância de problema que tem ecoado na imprensa e no Senado.

Dir-se-ia que a suposta contradição deveria ser levantada para constituir questão de ordem, em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Sucedem, porém, que o assunto foi objeto de brilhantes manifestações de eminentes membros do Senado Federal e é, pois, natural, também que venha a ser tratado na Câmara dos Deputados. As duas Casas do Congresso são necessárias e igualmente interessadas em que as regras regimentais de ambas, e também as comuns, sejam aplicadas, para o definitivo deslinde da controvérsia.

Ademais, quer-me parecer que não devemos esperar a convocação de uma sessão conjunta para, então, provocar o pronunciamento do Congresso Nacional. Devemos razoavelmente supor que qualquer das duas eminentes figuras, cujas atribuições vêm sendo objeto de debates e de dúvida, há de sentir-se inibida para, reunidos Se-



adores e Deputados, tomar a iniciativa de assumir uma presidência e de assentar-se na mais alta cadeira da sessão.

Cumpra, portanto, que evitemos o espetáculo de uma disputa, senão, até mesmo, de uma usurpação. E se nem disputa houver ou usurpação não vier a ser tentada, cumpra seja evitada uma perplexidade, que poderá tornar impossível a normal realização de sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Com estas considerações preliminares, início a exposição.

#### Dispõe o art. 31:

"O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 1º de março a 30 de junho e de 1º de agosto a 30 de novembro.

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

- 1 — inaugurar a sessão legislativa;
- 2 — elaborar o regimento comum;
- 3 — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- 4 — deliberar aos demais casos previstos nesta Constituição."

De seu lado, ordena o § 2º do artigo 79:

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

Não há lei complementar, todavia, que confira outra função ao Vice-Presidente da República, além das cometidas pelo Código Maior, isto é, as de exercer as altas prerrogativas de Presidente do Congresso Nacional e de ser membro do Conselho de Segurança Nacional (art. 90, § 1º).

Cabe-lhe, é certo, substituir o Presidente da República em caso de impedimento e sucedê-lo no de vaga.

Além, portanto, da efetiva Presidência do Congresso, o Vice é apenas um suplente presidencial, apto a recolher as prerrogativas do Chefe de Estado, na suposição de que a este ocorram fortuitos políticos ou pessoais.

Ninguém valeria, porém, em futuro próximo ou remoto, quaisquer desventuras ao Primeiro Magistrado do Brasil.

Por esta razão, aí está o Vice-Presidente, jurado, investido, empossado automaticamente no exercício da Presidência do Congresso Nacional.

Como, todavia, desempenhar-se-á o Vice-Presidente da sua missão relevantíssima, se o § 2º do art. 31 da Constituição declara que:

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

E se o Vice-Presidente da República não faz parte da Mesa do Senado e não é sequer Senador?

Em 1903, Rui Barbosa, o arquiteto civil da República, em sessões do Senado, fixou e espanhou a dúvida:

"O Vice-Presidente da República preside os trabalhos deliberativos, e o Vice-Presidente do Senado, quando não se achar sentado na cadeira de Presidente, dirige os interesses administrativos, alheios às funções parlamentares."

Sustenta Rui que "a reforma então discutida consultava precedentes americanos, atendia à natureza constitucional do cargo de que se trata não amesquinha absolutamente a situação política nem a influência parlamentar do Vice-Presidente da República no seio do Senado."

E dizia ele:

"E nem há constituição neste mundo que possa ter minudezas e previsões das leis ordinárias. Muitas vezes a diferença é por um traço."

Invoca Rui os textos do art. 38 e do art. 32 da Constituição de 1891, concluindo que cabe ao Senado regular o serviço de sua polícia interna nomear os empregados de sua secretaria, e, proclamando que o Vice-Presidente da República não é membro do Senado, ajunta:

"O Vice-Presidente da República preside o Senado não como membro dessa assembléia, mas como Vice-Presidente da República." ("Comentários à Constituição Federal Brasileira," col. e ordenados por Homero Pires, Livraria Acadêmica, São Paulo, 1932, 1.º volume, pag. 184).

Alguns órgãos da imprensa e certos círculos políticos mantêm-se enramados da alardeada discrepância entre o § 2º do art. 31 e o parágrafo 2º do art. 79.

Consinta-se a um modesto advogado trazer à colação as conclusões que a matéria lhe inspira, e fazê-lo como representante do povo, despretenciado de suas eventuais implicações políticas, porque há algo mais importante.

O Congresso não pode funcionar em termos legalmente imperfeitos, inválidos, quando nada, duvidosos ou irregulares. O Congresso não há de trabalhar na perene expectativa de que terceiros, alcançados por suas decisões, batam às portas do Supremo Tribunal Federal e de lá tragam, para sua confusão, arestos que o fulminem, limitadamente.

Legislado para a Nação, seria ele incapaz de arrumar e de ordenar a própria Casa?

Cumpra, portanto, que a Câmara e o Senado, por decisão própria, digam quem deve presidir as reuniões conjuntas.

Chegamos, trabalhosamente, quase desesperados, a um estado de direito que tantos vexames custou a parlamentares e democratas brasileiros. Tocamos, agora, honrar os imensos sacrifícios aceitos pelos congressistas que aqui permaneceram durante anos, ameaçados ou feridos nos seus direitos mais solenes e mais sagrados, proscritos vários deles, apagados as luzes da Casa, silenciados os telefones, coata a Câmara, decretado o recesso de órgão autônomo do Congresso.

Precisamos começar bem, para que não terminemos mal.

Por isto mesmo, Sr. Presidente, li e reli, com tresdobrada atenção, os discursos que sobre o assunto, da tribuna da Câmara Alta, fizeram os nobres Senadores Josaphat Marinho e Antônio Carlos Konder. Mestres eminentes, desfiaram ambos copiosas opiniões de tratadistas nacionais e estrangeiros, singularmente coincidentes no exame da matéria.

Divergiram os ilustres Senadores, apenas, no tocante ao fecho!

Nos silogismos paralelos que ambos montaram há identidade de premissas e inconciliável discrepância nas conclusões.

Embora o histórico da lei não constitua o mais recomendável processo

hermenêutico, não convém, porém, desdenhá-lo. Tem seu valor.

Por isso, é proveitoso destacar na oração proferida pelo Senador Antônio Carlos Konder, o testemunho que dá dos trabalhos constituintes, como Relator-Geral.

No projeto encaminhado ao Congresso pelo Governo, o art. 77, parágrafo 2º, outorgava ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso. O artigo 31, parágrafo 3º, dava à Mesa do Senado a direção dos trabalhos comuns.

No relatório global, submetido à Comissão Mista Constitucional a 15 de dezembro de 1966, o Senador Antônio Carlos Konder concluiu:

"A Presidência do Congresso Nacional, conforme nossa tradição política, é deferida ao Vice-Presidente da República, o qual nessas funções, terá apenas voto de desempate." (Art. 77, § 2º).

Ao texto foram apresentadas as seguintes emendas: 489, pelo Senador Lino de Mattos; 623, pelo Senador Cattete Pinheiro; e 521, pelo Deputado Ruy Santos.

Tais emendas visavam à supressão do § 2º do art. 77, o dispositivo que confere ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso Nacional. O Deputado Accioly Filho, na qualidade de Sub-Relator do Capítulo Do Poder Executivo opinou pela rejeição de todas as mencionadas emendas mantendo-se, conforme o projeto, o Vice-Presidente da República na Presidência do Congresso.

Aduziu o Senador Antônio Konder, em seu depoimento:

"Como Relator-Geral, concordei com esse parecer, conforme se pode verificar as páginas 58 do Avulso que contém o parecer da Comissão Mista" (nº 1, de 1967).

Na Comissão Mista prevaleceu o ponto de vista do Sub-Relator e do Relator (pág. 76 do Avulso que publicou o Parecer da Comissão Mista).

Em conclusão:

O procedimento do Plenário não foi outro.

Ainda que me seduzisse fazer da vontade do legislador itábulas raras da interpretação da norma constitucional, ela vale, indubitavelmente. Outra é a lição de Carlos Maximiliano.

A história da Constituição e a de cada um dos seus dispositivos contribui para se interpretar o texto respectivo. Estudam-se as origens do Código fundamental, as fontes de cada artigo, as causas da inserção das diversas providências na lei, os fins que se tiverem em mira ao criar determinado instituto ou vedar certos atos.

E ainda:

"É de rigor o recurso aos Anais e a outros documentos contemporâneos, a fim de apurar qual era, na época da Constituinte, a significação verdadeira e geralmente aceita dos termos técnicos encontrados no texto." (In Carlos Maximiliano, obra citada, página 384).

Resta, pois, claro, insofismável, que a vontade do legislador foi atribuir ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso.

É incontestável que um artigo da Constituição não é um texto solitário. Sua aplicação deve harmonizar-se com as demais normas que dispõem sobre a matéria de que trata. Quanto a isso, dúvida não há.

Todas as divergências sobre a acenada antinomia entre o disposto no citado parágrafo 2º do art. 79, cuja

interpretação histórica procurei dar, e o que se inscreve no art. 31, parágrafo 2º, da nova Constituição.

E aqui entra, consoante o incontestado depoimento do Senador Antônio Konder, o § 2º do art. 31 da Constituição.

Diz ele:

"Quando da redação final do projeto, que, diga-se de passagem, foi realizada em conjunto pela Comissão, num verdadeiro trabalho de seminário, propus aos meus ilustres pares que, através de alteração redacional, se acrescentasse, no § 2º do art. 30 do projeto, já então remunerado para 31, conforme consta do texto definitivo, após expressões 'sob a direção da Mesa deste' o seguinte: 'e sob a Presidência do Vice-Presidente da República'."

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

Quanto aos fatos, o depoimento do ilustre Sandor Konder os ilumina cabalmente.

Não custa, todavia, insistir no relativo alcance hermenêutico dessa sequência de circunstâncias concretas.

De qualquer maneira, onde a Constituinte escreveu: "O Vice-Presidente exercerá a Presidência do Congresso", não é possível ler-se "O Vice-Presidente não exercerá a Presidência do Congresso".

Além da análise gramatical do texto, que não comporta dupla interpretação, há a considerar o processo histórico ou as origens da reunião de funções de Vice-Presidente da República com as de Presidente do Congresso, numa só pessoa.

Tal acumulação gramatical e semântica constitui uma tradição política nacional e foi adotada pelo Brasil à base do estatuto fundamental norte-americano.

Conforme ensina Story (Comentários, 5ª ed., vol. I, pag. 541), a idéia foi concebida, originariamente, na Inglaterra, com o intuito de se colocar, à frente da Câmara Alta, um indivíduo que não fosse membro da mesma.

Nos Estados Unidos:

"O Vice-Presidente, devendo ser homem eminente e eleito por todo o País, agirá com imparcialidade, visto que não representa interesses regionais."

"Sendo o ideal a igualdade absoluta de representação dos Estados no Senado, desde que saísse do seio daquela Câmara o respectivo presidente, surgiriam dificuldades várias: se ele se limitasse a contar os sufrágios, perderia o seu Estado um voto; se votasse e intervisse no caso de empate, o seu Estado teria mais força, um voto mais do que o outro; se não desempatasse, a indecisão poderia ser prejudicial ao interesse público". (Cf. Erskine May — *Parliamentary Practice*, e Hamilton Maximiliano em *Comentários à Constituição Brasileira*, pag. 391.)

Al está a justificativa histórica do disposto no art. 79, § 2º, da Constituição da República: — o exercício da Presidência do Congresso pelo Vice-Presidente da República.

Ademais, quer se interprete do ponto de vista histórico, gramatical, lógico, teleológico, sociológico, a conclusão é sempre a mesma: — o Vice-Presidente da República exercerá a Presidência do Congresso porque:

a) o texto constitucional precisa ser examinado em conjunto, como um todo harmônico;

a) a interpretação dirigir-se-á ao fim colimado pelo dispositivo ou pelo direito em geral;

c) o intérprete há de aplicar o texto de acordo com as necessidades da sociedade contemporânea, atento a vontade geradora dos dispositivos;

d) somente é permitido aplicar uma norma jurídica à ordem de coisas para a qual foi feita (entre a regra geral e a específica, esta tem supremacia);

e) se um texto afirma a regra e outra é a exceção, o que não é excepcional se regula pela regra;

f) se uma disposição é secundária e a outra principal, prevalece esta;

g) é de se preferir, sempre, a aplicação do texto mais claro, lógico, verossímil, ou seja, no caso, o disposto no art. 79, § 2º, da Constituição da República;

h) a Constituição não se destrói a si própria, nem contém textos inúteis. O que ela confere com a mão direita não retira, em seguida, com a mão esquerda.

Não existe a propalada antinomia entre o disposto no art. 31, § 2º, e o disposto no art. 31, § 2º, e o disposto no art. 79, § 2º. A primeira disposição não invalida nem destrói a segunda.

A Mesa do Congresso Nacional funcionará como Mesa do Senado Federal, mas sob a presidência do Vice-Presidente da República. Esta, tudo indica, a interpretação harmônica dos incisos em tela. Não se pode interpretar qualquer texto ao arripio do significado das palavras. A linguagem dos surdos não socorre os hermenêutas.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Permite V. Exa. um aparte?

O SR. PRESIDENTE (Baptista Ramos) — A Mesa lembra ao nobre Deputado Oswaldo Lima Filho que o orador havia manifestado o desejo de não permitir apertes na primeira metade de seu discurso.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Nobre Deputado Pedroso Horta, indago então de V. Exa. se, já nesta oportunidade, permite um aparte.

O SR. PEDROSO HORTA — É evidente.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Nobre Deputado Pedroso Horta, com a admiração que sempre tive por V. Exa. lamento ter de divergir, profunda e radicalmente, da tese sustentada por V. Exa. no momento. Ela se me afigura, do ponto de vista teleológico, pouco favorável à evolução, que todos aspiramos, da reconquista pelo Congresso da sua autonomia e daquelas atribuições que historicamente a República sempre lhe esagurou. E entre essas não se compadece a figura da presidência pelo Vice-Presidente da República, membro de órgão do Poder Executivo. A exceção de 91, houve sempre as limitações que culminaram, quando da adoção do regime parlamentar, até mesmo na supressão do cargo, de tal modo ele sempre pareceu a todos os brasileiros su-

perfluo e, no dizer de alguns — e de forma nenhuma quero fazer aplicar a hipótese atual às ilustres e respeitáveis figuras cujos interesses pessoais se chocam —, como foco permanente de conspiração na República. Do ponto de vista estritamente jurídico, as limitações que a Carta constitucional atual, defeituosa embora, criou são tão numerosas que invertem exatamente o entendimento que V. Exa. pretendeu oferecer. Assim no § 2º do art. 153, se diz que: "... se o Congresso não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado". E no art. 62, § 4º, se diz:

"Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 2º e 3º, o Presidente do Senado Federal a promulgará; e se este não fizer em igual prazo, fa-lo-á o Vice-Presidente do Senado Federal".

No § 5º do mesmo artigo ainda se repete:

"Nos casos do art. 47, realizada a votação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal".

E o art. 31, que V. Exa. também considerou como fonte fundamental da discórdia e da divisão de atribuições, estabelece:

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

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

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

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição;

Conseqüentemente, nobre Deputado Pedroso Horta, parece que só há um entendimento legítimo: é aquele já tão bem expresso na Câmara Alta pelo nobre Senador Josaphat Marinho. As exceções são tão numerosas e tão repetidas no texto constitucional que elas limitaram a figura do Vice-Presidente da República àquelas atribuições honoríficas de presidir as reuniões comemorativas, as reuniões solenes, aquelas atinentes às relações internacionais, que são as únicas não contidas nas limitações do texto constitucional. Dispondo assim a Constituição, dispõe bem V. Exa. se aferra um pouco à interpretação histórica, mas, se V. Exa. aprofundá-la, verá que as emendas oferecidas, ora para alargar a competência do Vice-Presidente, ora para reduzi-la, foram igualmente rejeitadas. Nobre Deputado, perdoe-me V. Exa. a vastidão do aparte, que a matéria explicará. Compreenda que este é o pensamento dos seus companheiros do MDB, que não vêem outra forma de correção desses defeito fundamental da Constituição, se assim puder ser imputado — se defeito for — a uma reforma constitucional, e não aos pretextos especiosos e sub-reptícios com que se quer atribuir ao Vice-Presidente da República, num aulicismo intolerável, atribuição que a Constituição não lhe conferiu. (Muito bem. Palmas.)

O Sr. Adolpho Oliveira — Permita V. Exa. um aparte, antes de responder ao meu nobre colega. Nobre Deputado Pedroso Horta, quero dar também o meu testemunho. Integrante da Comissão Mista que elaborou a nova Constituição, ou que procurou colaborar para a correção do texto inicial, e tendo lá a honrosa incumbência de representar o MDB, devo dizer que estou recebendo as palavras de V. Exa. como rigorosamente verdadeiras e coincidentes com o espírito que presidiu a votação da Carta Magna.

O SR. PEDROSO HORTA — Muito obrigado.

O Sr. Adolpho Oliveira — Quero dizer a V. Exa. que o episódio relativo à emenda de redação, para que ficasse bem claro o exercício da Presidência do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República, só não foi completado com a aprovação daquela medida por uma sugestão do próprio Presidente da Comissão, no caso o então Deputado Pedro Aleixo. Na reunião em que isso se decidiu, manda a verdade que se proclame, não estava presente o nobre Senador Josaphat Marinho; estavam lá, no entanto, todos os demais integrantes da representação do Movimento Democrático Brasileiro. E mais, nobre Deputado Pedroso Horta, não só na Comissão Mista como no Plenário do Congresso jamais passou pela cabeça de alguém que o Vice-Presidente da República não voltasse a ser o Presidente do Congresso. Isto porque, quando falamos tem voltar à normalidade democrática neste País, termos de evocar o passado recente. E lembrava a Vice-Presidência Melo Viana, a Vice-Presidência João Goulart, e agora a Vice-Presidência consagrada no texto da Constituição. Quando se fala em atribuições do Presidente do Senado, descendo a minúcias, é para definir as atribuições do Presidente do Senado. Atualmente não se discutem aquelas outras atribuições que podem ser conferidas ao Vice-Presidente da República, através de lei complementar; por incrível que pareça o que se discute é a atribuição que a Constituição lhe dá, de presidir o Congresso. Quero trazer a V. Exa. o meu aplauso. Este não é assunto partidário, nem político, do MDB. O Vice-Presidente da República é da ARENA, o Presidente do Senado é da ARENA. Nós somos da Oposição. O nosso interesse é por reformas sociais, é dar melhores condições de vida ao nosso povo, é devolver ao povo o voto direito que lhe foi negado. Este é o nosso interesse partidário. (Muito bem.) Que a própria ARENA e os escalões governamentais resolvam esse problema. Não podemos entrar numa briga que não é nossa.

Não estamos aqui para resolver problemas que não nos pertencem. (Muito bem. Palmas.)

O SR. PEDROSO HORTA — Obrigado a V. Exa.

O Sr. Mário Piva — Nobre Deputado Pedroso Horta, embora amigo fraternal do nobre Deputado Adolpho Oliveira, discordo frontalmente do que disse, baseando-me nas palavras de V. Exa., que, no início de sua exposição, declarou que este Congresso passou três anos de amargura, de sofrimentos, de ameaças e de humilhações. E foi nessas condições, nobre Deputado, que se votou esta Carta Magna, em condições impróprias para o funcionamento de um legislativo — legislativo ameaçado, legislativo humilhado eternamente humilhado, pois cada dia que descíamos da tribuna não sabíamos se seríamos ou não Deputado no dia seguinte; cada voto que proferíamos, não sabíamos se ele seria interpretado como anti-revolucionário, segundo a conceituação que lhe estabeleceram. Mas, nobre Deputado, o que causa maior espanto é o nobre Deputado Adolpho Oliveira dizer que não é problema nosso. É problema fundamental nosso, porque é problema da honra e da dignidade do Congresso Nacional. O que está em casa é saber se a Presidência do Congresso Nacional pertence aos parlamentares ou ao Executivo.

É mais uma forma de interferência, mas interferência das mais chocantes, que se pretende impor a esta Casa. É uma interpretação que se pretende dar a uma Constituição mal feita e que deve ser respeitada como foi feita. Não podemos extrapolar as expressões contidas na Constituição para dar-lhe novo fundamento e nova conceituação. O Vice-Presidente da República é, por uma aberração, o Presidente em certas sessões do Congresso, mas a Presidência do Congresso Nacional, nas suas decisões como Poder Legislativo, é do Presidente do Senado.

O Sr. Adolpho Oliveira — Pediria permissão a V. Exa. para acrescentar ao meu aparte algo que me faltou dizer. Quero dizer a V. Exa. que tenho a maior dificuldade em conceber uma sessão comemorativa ou solene do Congresso Nacional na qual o Presidente do Congresso exerça o voto de qualidade.

O Sr. Mário Piva — É defeito da Constituição.

O Sr. Adolpho Oliveira — E, mais ainda, já que o meu querido e dileto amigo, Deputado Mário Piva, evocou aqui as noites tenebrosas e as horas difíceis que atravessamos, queria lembrar a S. Exa. e ao Plenário que não estávamos sob a Presidência do Sr. Vice-Presidente da República, mas do atual Presidente do Senado Federal.

O Sr. Celso Passos — Nobre Deputado Pedroso Horta, a questão não é realmente de partidos nem de nomes ou de pessoas. Como bem acentuou o nobre Deputado Adolpho Oliveira, em verdade é uma questão que diz respeito às Casas do Congresso Nacional, à independência dos Poderes e à sua harmonia. Não entrarei no mérito dos argumentos jurídicos, tão bem expostos com brilho, por V. Exa., como, contrariamente à sua tese, já o fizera o nobre Senador Josaphat Marinho. Mas, procurando nas suas palavras iniciais a lembrança de que não devemos começar mal esta legislatura, não devemos fazer com que decidida no Judiciário, lembraria ainda, talvez Vossa Excelência esposasse essa opinião sedimentada em conhecimento jurídico, se tivesse V. Exa. também compartilhado aqueles três anos de abjeta vida parlamentar, que, nesta Casa, menos do que Deputados, fingimos ser Deputados e brincamos de Deputados. Não importa que a Presidência fosse de Moura Andrade, não importa que o condutor da desmoralização deste Poder Legislativo fosse um de seus membros, o hoje Vice-Presidente Pedro Aleixo. O que importa a todos nós, Sr. Deputado Pedroso Horta, membros do Congresso Nacional, indiferentemente pertencentes à ARENA ou ao MDB, é que a decisão se fira que a decisão se tome nesta Casa, mas se tome através do respeito a esta mesma Casa. Ou seja: Se há dúvidas, se há dispositivos constitucionais conflitantes uns com os outros — e neste passo lembra a V. Exa. que um apenas sustenta a tese de V. Exa., ou seja, o parágrafo 2º do art. 79, se não me engano, mas todos os outros dão à Mesa do Senado o poder para dirigir trabalhos do Congresso Nacional — se há o conflito, que ele se resolva pela forma que nos restitua a dignidade isto é, através da reforma constitucional. Só poderemos emendar a Constituição, tirar as dúvidas produzidas por um período de votação sob pressões em dias apressados, só poderemos extinguir e apagar as dúvidas, através de uma reforma, o meio e o caminho para restituir ao Congresso o seu prestígio, tão abalado nestes últimos três anos, de vida. (Muito bem.)

O Sr. Heltor Dias — Já que V. Exa. abriu a exceção, peço honrar-me também com a oportunidade de um aparte.

O Sr. Pedrosa Horta — Com prazer.

O Sr. Heitor Dias — Eminentíssimo Deputado Pedrosa Horta, todos estamos aqui a assistir a sua brilhante exposição, sem nenhuma surpresa, dando o seu cabedal de cultura, inteligência e experiência na vida pública brasileira.

O Sr. Pedrosa Horta — Obrigado a V. Exa.

O Sr. Heitor Dias — Os assuntos aqui ventilados são os mais diversos, desde o modo como foi votada a Constituição, invocada inclusive uma situação de arbítrio dominante, mas é preciso lembrar, e isso a "uma voz" se há de reconhecer, que as demais Constituições foram votadas exatamente dentro de uma Constituição, houve uma convocação especial, com liberdade plena e ampla para a manifestação dos legítimos representantes do povo. Tanto em 1891, sob a inspiração, invocada sempre à justa e com oportunidade, do grande vulto da jurisprudência e do Direito nacionais, o Rui Barbosa, e ainda em 1946, lá como aqui, a Presidência do Congresso Nacional pertence ao Vice-Presidente da República.

Em 1946, uma Constituição votada com todas as garantias asseguradas, com o apoio dos elementos mais representativos dos partidos que tinham assento no Congresso Nacional, dera a sua equiféncia, o seu apoio, o seu voto para que prevalecesse a Presidência do Congresso em favor do Vice-Presidente da República. De modo, ilustre Deputado, que essa invocação de regime arbitrário, de um regime de exceção vigorante, não pode prevalecer para se discutir o assunto incluso na Constituição. Mas há, eminente colega e prezados companheiros, um assunto que está inserido no parágrafo 2º do art. 79, e que é exatamente a pedra angular de toda essa argumentação, no meu modesto parecer. Referindo-se às atribuições do Vice-Presidente, diz que este exercerá as funções de Presidente do Congresso, tendo somente voto de qualidade senão exatamente naquelas decisões comuns a que é chamado o Congresso Nacional. Ninguém pode admitir uma questão de ordem numa sessão solene, numa sessão outra sem essas finalidades específicas da Constituição. Por isso, eminente colega, discordando dos ilustres companheiros que aqui falaram, não posso deixar de dar o meu modesto placet, minha concordância singela mas sincera às palavras de V. Exa., jurista em todos nós conhecemos e admiramos.

O Sr. Pedrosa Horta — Muito agradável e homem de vida pública que decidiu a V. Exa.

O Sr. Ruy Santos — Nobre Deputado, desejo apenas dar um esclarecimento, já que V. Exa. referiu que três emendas foram apresentadas para supressão do dispositivo que dá ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado, nos termos da Carta de 1946. Há, pois, uma diferença da minha intenção para a intenção dos dois ilustres Senadores e a de V. Exa.

O Sr. Pedrosa Horta — Muito agradável a V. Exa.

O Sr. Nelson Carneiro — Sr. Deputado Pedrosa Horta, V. Exa. ao iniciar sua notável oração acentuou a canhestraria com que fazia sua estréia nessa tribuna, mas o interesse despertado e a presença dos numerosos aparaentes constituem bem um prêmio à vida pública de V. Exa. e também a constatação do grande interesse que o assunto que traz despertou nesta Casa. Permitirá, portanto, que eu traga uma modesta achega a esta sua exposição. Mas quero aludir, inicialmente, ao meu constrangimento

depois da declaração do nobre Deputado Adolpho Oliveira, de que este assunto diz respeito apenas à ARENA. Ora, se assim fosse, Senhor Deputado, nem V. Exa. poderia ser o orador, nem eu o aparaente. Estaríamos esperando o resultado dos conflitos da ARENA para depois então sancioná-lo como partido minoritário. A prova de que este é assunto que interessa à Maioria e à Minoria, porque interessa à Constituição, ao Poder Legislativo é que é abordado por V. Exa. e tem uma e outra agremiações. Feita esta ressalva, quero declarar que me assusta em tudo isto a idéia de modificar, ou ao menos de interpretar, ou conjugar os dispositivos constitucionais através de uma emenda ao Regimento. E digo a V. Exa. por que, quando se instituiu o sistema parlamentarista no Brasil, havia um dispositivo fixando o plebiscito. Naquele tempo era muito difícil aprovar emenda constitucional. Eram precisos dois terços de aprovação num ano ou aprovação simples em dois anos seguidos. Mas o Sr. Presidente da República resolveu realizar o plebiscito. Não contava com dois terços da Câmara; não havia possibilidade de aprová-lo. Eu estava entre os que combatiam o plebiscito. Mas que fez o Sr. Presidente da República? Encontrou quem oferecesse no Senado, num projeto de lei ordinária — aliás, ordinárrima... —, um dispositivo fazendo o plebiscito por lei ordinária, quando somente um texto constitucional poderia determiná-lo. E a Câmara também cometeu a fraqueza de aprovar o dispositivo. E em consequência dessa primeira fraqueza vieram as outras, que desaguraram afinal no dia 31 de março e 1º de abril, como vimos. O que me atemoriza, como homem que tem acompanhado a vida político-constitucional deste País desde a juventude, desde os bancos acadêmicos, é que se inicie uma nova fase em que as divergências de ordem constitucional, em vez de serem resolvidas dentro da Constituição, o sejam por outros processos que não têm a mesma segurança, a mesma estabilidade. No momento, ainda há contra essa solução regimental outra consideração. Hoje é muito fácil emendar a Constituição. Se a ARENA entender que a solução é conferir ao Vice-Presidente da República a direção do Congresso Nacional, de suas sessões, basta a maioria absoluta da Câmara e a maioria absoluta do Senado — e a ARENA constitui quase dois terços da Câmara e quase dois terços do Senado. Não precisa sequer do voto da Oposição. Assim se terá prejudicado uma obra que deve ser duradoura, e não se deixará o Vice-Presidente da República sujeito, no próximo ano ou a qualquer momento, a ser destituído da Presidência do Congresso por uma emenda nova no Regimento Comum. Vamos, portanto, fazer disso um texto constitucional. Não cito aqui minha posição, seja a favor de um, seja a favor de outro; mesmo porque não constam dos Anais os entendimentos acaso havidos nos bastidores políticos e também não podemos discutí-los agora. Sabe V. Exa., mestre de Direito, que essas comemorativas de ordem constitucional pouco vigoram depois do texto aprovado. Mas, de qualquer forma, quero felicitar V. Exa. pela oportunidade de, ao iniciar sua trajetória, que sei brilhante e propositiva, nesta Casa, fazê-lo com um assunto que não só está conquistando o interesse desta Casa, mas há de disputar, sem dúvida, o interesse de toda a Nação brasileira.

O Sr. Pedrosa Horta — Agradeço os aparaes que me foram prestados.

Sr. Presidente, ao invés de tentar responder a uns e outros dos meus nobres aparaentes, na verdade eu desejava terminar a leitura do meu trabalho, porque acredito que, na par-

te remanescente, responda a muitos dos que me interromperam.

Abri mão do dispositivo regimental numa homenagem toda especial ao Deputado Osvaldo Lima Filho e, tendo-o feito, não podia deixar de abrir também aos demais colegas.

Prossigo, portanto, Sr. Presidente.

Não se pode interpretar qualquer texto ao arripio do significado das palavras. Recorrendo aos velhos léxicos, nêles se aprende — Eduardo Faria, Dicionário da Língua Portuguesa: — "Administrar: governar, reger, dirigir beneficiando alguma coisa, como fazendo, a república etc.; servir ou exercer algum cargo ou emprego, principalmente público. Presidir: dirigir como Presidente o Congresso o ato, a assembleia em sentido abstrato ou não, fazer o ofício, preencher as funções de presidente, o ato."

Em suma, "a mesa" administrativa, rege, serve, exerce o cargo, subministra, ao passo que o Vice-Presidente preside, dirige como Presidente "o Congresso", o ato, a assembleia, em sentido abstrato ou não, fazendo o ofício, preenchendo as funções de Presidente.

Não é diverso o entendimento do vetusto Domingos Vieira:

1º Administrar — (Do latim administrare). Governar, reger, gerir os negócios públicos, dirigir, providenciar, exercer funções públicas de administração ou justiça, conferir, dar, aplicar alguma coisa, subministrar.

2º Presidir — v. n. (Do latim praesidere). Ter o primeiro lugar em junta, tribunal etc.

Em resumo, a "Mesa do Senado" administra, governa, rege, subministra, ao passo que o Vice-Presidente da República tem o primeiro lugar.

Um presidente e os demais membros da Mesa do Senado subministram os trabalhos, dando-lhes a indispensável colaboração.

Nem se entenderia pudesse o Vice-Presidente da República ordenar sozinho o funcionamento do Congresso, sem secretários que com eles cooperassem, que lhe redigissem atas, procedessem à chamada dos congressistas, contassem os votos recolhidos, e sem um Vice-Presidente que o substituisse, nas suas ausências ou impedimentos.

Não há atrito entre os textos focalizados, pois.

Muito ao contrário, eles se harmonizam, complementam-se, completam-se, quaisquer que sejam os critérios hermenêuticos prevalentes.

Estas ponderações, Sr. Presidente, numa Casa eminentemente política, têm um sentido de mera especulação institucional. São falas de objetivo político e, por isso, desinteressadas.

O M.B.D. não chega a ser um partido. Aspira constituir-se de fato, mas conserva, enquanto se apura e se cristaliza, a sua condição de Movimento.

Neste movimento aglutinaram-se forças heterogêneas, se não contraditórias, tendo todavia, por denominador comum, uma espécie de fraternidade da oposição.

Não podemos optar, escolher, preferir integrantes do Governo aos membros do Movimento Democrático Brasileiro, penso. O Sr. Presidente do Senado e o Sr. Vice-Presidente da República simbolizam um mesmo sistema. O problema, contudo, é institucional e deve ser esgotado integralmente. Precisa ser preservado, de acordo com o texto da Constituição, porém, dentro deste Congresso.

Murmurou-se, por exemplo, que a instância própria para dirimir a aparente fricção dos textos seria o Supremo Tribunal Federal. Permito-me divergir dos que sustentam esta tese.

A questão versa a organização de um dos três poderes da República e não cabe a qualquer dos outros arbitrária. De toda a evidência, o Sr. Vice-Presidente da República e o Sr. Presidente do Senado, no particular, pensam como eu. Tanto pensam que nenhum dos dois, pelo respeito que o legislador merece, foi pedir luzes ao Judiciário.

Falou-se ainda em uma reforma constitucional restrita, que ladeasse o escolho. A saída é inviável. Uma reforma constitucional, por muitos os que a queram e por limitados que se revelem os seus objetivos, toma tempo e tempo alargado. No interregno da tramitação dessa aventada reforma, como se comporta o Congresso, como fica o País?

Como, entretanto, se conduz o Congresso, se por ele admitida, na tramitação da reforma, a ilegalidade do respectivo funcionamento?

Concluindo, Sr. Presidente, acho, e a História me justifica, que na simples reforma regimental porá termo a um combate inexistente.

O Vice-Presidente da República preside o Congresso, assistido pela Mesa do Senado, mas com a ausência, por todos os títulos sensível, do Presidente do Senado.

A Presidência do Senado pertence ao eminente Senador eleito para exercê-la, a quem cabe a administração dos seus negócios, quaisquer que sejam, mas a Presidência do Congresso cabe ao Senhor Vice-Presidente da República.

Que a matéria encontra guarida em mera reforma regimental, tenho-o por inofensável.

No passado, questão idêntica surgiu no Senado, na sessão de 19-8-48, onde, sob a presidência do Sr. Nereu Ramos, então Vice-Presidente da República, discutiu-se a reforma do Regimento da Câmara Alta.

Na oportunidade, o Senador Melo Vianna sustentou, brilhantemente, a tese oposta, citando Covello, Carlos Maximiliano, Pontes de Miranda e outros eméritos tratadistas.

A recomendação do saudoso Senador Melo Vianna não foi atendida. A questão não vingou, e a presidência do Congresso permaneceu nas mãos do Vice-Presidente Nereu Ramos.

Volvamos ao presente.

O art. 53 do Regimento Comum assim dispõe:

"Nos casos omissos neste Regimento, aplicar-se-ão as normas do Regimento do Senado e, se este, ainda for omissos, as do da Câmara dos Deputados".

Não trata do Regimento Comum, seja em seu texto primitivo (Resolução nº 1-51), seja no alterado pela Resolução nº 1, de 1964, de definir questão de ordem ou de configurar o que se deve entender por indicação. Necessário, é portanto, que nos valhamos do que está preceituado, em primeiro lugar, no Regimento do Senado. Neste diploma, assim vem definida a proposição indicação:

"Indicação correspondente a sugestão do Senador ou Comissão para que o assunto nela focalizado seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa".

Eis, pois, o que, fundado em dispositivo regimental, venho fazer: uma indicação, isto é, uma sugestão para que o assunto deste discurso focalizado em indicação seja objeto de providência pelo órgão competente da Casa.

Indago:

- 1º) Quem deve presidir o Congresso?
- 2º) Tem o Plenário a possibilidade



de definir essa competência mediante simples reforma do Regimento Comum?

Velho advogado na Província de São Paulo, Sr. Presidente, postulava perante Magistrado desalegado e, concluindo as suas petições de modo surpreendente: "Qualquer que seja o despacho de V. Exa., recorro do mesmo para o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado".

Deferida a petição, o advogado recorria. Indeferida, recorria igualmente.

É um pouco, Sr. Presidente, inconfotável a situação em que me acho! Qualquer que seja a decisão do Senhor Presidente do Senado, na hipótese de considerar-se este órgão competente para responder às indagações formuladas, dela recorro para o Plenário do Congresso. Faço-o, afeiçoado a Sua Excelência, porque a questão é grave, árdua, difícil de desatar-se pelas mãos de Sua Excelência. A deliberação há de versar sobre a providência ou parecer da Comissão que examinar o assunto, porquanto expresso é o art. 221 do Regimento invocado:

"A indicação não será discutida nem votada pelo Senado. A deliberação tomará por base a conclusão do parecer da Comissão a que for distribuída".

Fique, assim, bem expresso o meu desejo de aliviar o Sr. Presidente do Senado da tarefa, impedindo que o despacho traga a carne de uma suspeição desprimorosa. Um cidadão digno como Sua Excelência, rigoroso no seu comportamento ético-jurídico, jamais se decidiria a proclamar a própria competência, em detrimento da do Sr. Vice-Presidente da República.

Aprendemos, ele e eu, na Faculdade, que ninguém pode ser juiz e parte, simultaneamente.

De outro lado, porém, S. Exa. preside o Senado. Não tem, penso, ainda que arrimado a louváveis escrúpulos de consciência, o direito de despir aquela Câmara Alta de prerrogativas que alguns entenderão caber-lhe.

Sugiro, pois, envolvendo na sugestão os líderes das duas Casas, a audiência do Congresso, qualquer que seja a decisão do Presidente do Senado.

Ressalto, destarte, a autoridade do Sr. Presidente do Senado, a dignidade do Congresso, como instituição, a limpidez da definição indispensável.

Agradeço a V. Exa., Sr. Presidente, e aos Srs. Deputados, a bondosa paciência, com que me ouviram.

Passo às mãos de V. Exa. a indicação que elaborei. (*Muito bem! Palmas.*)

Sr. Presidente e Srs. Deputados, ouvi com atenção e proveito, os apertes que me foram solicitados e que me foram concedidos por dignos Deputados da ARENA e do MDB. A prosa de modo, respondendo aqueles que mais me chamaram a atenção. Também quero uma reforma constitucional, mas não quero caçar pernilongos com o canhão da reforma constitucional.

Quero a reforma constitucional que restitua ao Brasil o seu caráter de Federação (*Muito bem!*); que restitua ao Poder Judiciário a dignidade e o direito de examinar todas e quaisquer questões propostas ou que surtiem neste País; quero a revisão constitucional para tocar principalmente nas "Disposições Transitórias", que consagram injustiças terríveis contra homens digníssimos.

Pedir uma revisão constitucional para deslindar um problema desta importância reduzida, e que cabe, como procurei demonstrar, nos quadros e termos do Regimento Comum, seria excessivo.

O Sr. Mário Piva — Nobre Deputado Pedroso Horta, parece estar havendo contradição nas palavras de V. Exa.

O SR. PEDROSO HORTA — Se houver, V. Exa. me revelará.

O Sr. Mário Piva — V. Exa. não quer "caçar pernilongos com canhões". Entretanto, para assunto de pernilongo é que V. Exa. nos chama. V. Exa. ocupa uma hora na tribuna da Câmara para tratar de assunto que considero sem importância.

O SR. PEDROSO HORTA — Que está zunindo em todo o Congresso Nacional.

O Sr. Mário Piva — Se está zunindo, é que está incomodando alguém. Incomodando principalmente o Congresso Nacional. As picadas de pernilongos às vezes são perigosas, podem transmitir certas febres, que levam até à morte, quem sabe.

O SR. PEDROSO HORTA — Por isso mesmo, é bom que o Congresso Nacional resolva.

O Sr. Mário Piva — Portanto, a revisão constitucional que o MDB defende — e V. Exa. diz que está falando apenas em nome pessoal...

O SR. PEDROSO HORTA — Sim, senhor.

O Sr. Mário Piva — ... a revisão que o MDB defende é para matar pernilongos, matar onças, leões, também. É tudo.

O Sr. Adolpho Oliveira — Não há decisão.

O SR. PEDROSO HORTA — V. Exa. está falando em nome do MDB?

O Sr. Mário Piva — Estou.

O Sr. Adolpho de Oliveira — Não apoiado. Não há decisão do MDB. No dia em que houver, serei o primeiro a cumpri-la.

O Sr. Mário Piva — Nobre Deputado, no último manifesto do MDB, que o nobre Deputado Adolpho de Oliveira, naturalmente, não leu, inclusive o partido deixou assentada a revisão constitucional como um dos seus pontos básicos. O manifesto oficial é do MDB, partido ao qual S. Exa., o Senhor Deputado Adolpho de Oliveira pertence.

O Sr. Adolpho Oliveira — Com a revisão constitucional concordo.

O Sr. Mário Piva — Então a revisão constitucional é um ponto de vista com que S. Exa. também concorda. O problema diz respeito à sobrevivência do Congresso e não importa que o Sr. Moura Andrade tenha presidido a sessão que promulgou a Constituição, porque ele é temporário, ele é Presidente por um ano. Importa à Presidência do Congresso o homem que vai ser escolhido, que no próximo ano pode ser o Sr. Moura Andrade e pode também não ser. Isso não tem importância.

O SR. PEDROSO HORTA — Na revisão constitucional, V. Exa. pode até suprimir a figura do Vice-Presidente da República. O que V. Exa. não pode, enquanto esta Constituição estiver vigorando, é abolir ou esquecer o parágrafo 2º do art. 79.

O Sr. Mário Piva — E os outros artigos?

O SR. PEDROSO HORTA — O Vice-Presidente da República exercerá a presidência do Congresso.

O Sr. Mário Piva — E os outros artigos?

O SR. PEDROSO HORTA — Casam-se, harmonizam-se, complementam-se. Veja V. Exa. a infelicidade que se abate sobre um parlamentar bisonho; há quase uma hora estou tentando explicar, e verifico, ao cabo dela, que sequer consegui transmitir a V. Exa. não minha convicção, mas, pelo menos, a impressão de que estou tentando explicar.

O Sr. Mário Piva — Entendi perfeitamente, nobre Deputado V. Exa. defende, em termos bastante simples,

que a presidência do Congresso cabe ao Vice-Presidente da República.

O SR. PEDROSO HORTA — Exatamente.

O Sr. Mário Piva — Isto tudo entendi, nobre Deputado. E é isso que V. Exa. chama de pernilongo, mas, para mim, não é pernilongo. É coisa importantíssima para a sobrevivência do Congresso. Se a Constituição está mal feita...

O SR. PEDROSO HORTA — Está mesmo. Concorde com V. Exa.

O Sr. Mário Piva — ... não vamos tratar do único remédio que existe para isto: a revisão da Constituição.

O PEDROSO HORTA — No caso, não. Penso, sustentei e sustento, apesar da alta autoridade de V. Exa....

O Sr. Mário Piva — Não estou autorizado em matéria constitucional.

O SR. PEDROSO HORTA — ... que não é necessário reforma regimental para corrigir ou deslindar esse conflito que não existe.

O Sr. Mário Piva — A reforma regimental pode modificar o que existe na Constituição?

O SR. PEDROSO HORTA — Nunca.

O Sr. Mário Piva — A Constituição fala na Mesa do Congresso. Nobre Deputado, considera V. Exa. o Senhor Pedro Aleixo como parte da Mesa da Câmara?

O SR. PEDROSO HORTA — Comecei por declarar a V. Exa. que a anreal. Não há atritos nos textos. O linômia é apenas aparente. Não é que há é uma crise que a nós do MDB interessa secundariamente. Interesse, porque uma crise institucional. A nós, tanto se nos dá seja o Congresso presidido pelo Sr. Vice-Presidente da República, que é da ARENA, ou pelo Sr. Presidente do Senado, que também é da ARENA.

Proponho a V. Exa. o seguinte, para não alongarmos demasiado a sessão: V. Exa. guarde, com as suas opiniões, a certeza do meu respeito e da minha afeição, e eu guardarei com as minhas opiniões a certeza do seu respeito e da sua afeição.

O Sr. Mário Piva — Estou prestando uma homenagem a V. Exa., quando o aparteio. Precisamente por isso: divirjo de V. Exa. e acho que é a homenagem que posso prestar-lhe apartando-o...

O SR. PEDROSO HORTA — A qual sou extremamente sensível.

O Sr. Mário Piva — ... tentando revelar o meu ponto de vista, que, por sinal, é o da maioria do Movimento Democrático Brasileiro.

O SR. PRESIDENTE (Batista Ramos) — O nobre orador já excedeu seu tempo e deve concluir a sua oração.

O SR. PEDROSO HORTA — Senhor Presidente, concluo a minha oração agradecendo a V. Exa. a paciência com que presidiu os nossos trabalhos e as atenções com que distinguiu o seu colega e amigo. (*Muito bem! Muito bem! Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Batista Ramos) — O nobre Deputado Pedroso Horta, ao concluir o seu discurso, encaminhou requerimento redigido em termos já conhecidos do Plenário, mas agora dirigido à Mesa, para que ela o envie ao Senado Federal, tanto que endereçado ao Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal:

"Nos termos do art. 220, do Regimento Interno desta Casa do Congresso Nacional, que é supletivo do Regimento Comum (artigo 53), faço presente a V. Exa. a seguinte indicação:

1º) Quem deve presidir o Congresso?

2º) Tem o Plenário a possibilidade de definir essa competência mediante simples reforma do Regimento Comum?

Sala das Sessões, em 30 de março de 1967".

A matéria, a rigor, não pode ser enquadrada no art. 112, que trata das indicações:

"Indicação é a proposição em que o Deputado sugere a manifestação de uma ou mais Comissões, acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara".

Entretanto, como S. Exa. o nobre Deputado Pedroso Horta redige o seu requerimento na forma de uma indicação ao Senado Federal, nada impede à Presidência de fazer esse encaminhamento. Assim, ela atende ao pedido final do nobre Deputado Pedroso Horta, encaminhando ao Senhor Presidente do Senado Federal a indicação dirigida à Mesa.

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PAULO CAMPOS

#### I — BREVE RELATÓRIO

A proposta objetiva adaptar o Regimento Comum à Constituição de 1967, dispondo sobre a presidência e a direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e sobre outras matérias.

O Sr. Presidente do Senado, nas suas funções de Presidente do Congresso, determinou o arquivamento do Projeto, por considerá-lo inconstitucional, ferindo a disposição do artigo 31, § 2º, da Constituição.

Tempestivamente, o Sr. Deputado Ernani Sátiro recorreu para o Plenário.

O recurso foi deferido.

#### II — VOTO

Preliminarmente,

— acolho o parecer do eminente relator, Deputado José Meira, quanto à tramitação do Projeto, porque também entendo que o Sr. Presidente do Congresso é carecedor de poderes para determinar o arquivamento de um Projeto de Resolução de modificação do Regimento Comum, com assinatura de trinta e cinco Senhores Senadores e 214 Senhores Deputados.

E' imperativa a regra do art. 51, alínea b, § 1º, do mesmo Regimento, determinando o encaminhamento da proposta com mais de vinte assinaturas de Senadores e mais de oitenta de Deputados.

Quanto ao mérito,

— divirjo, data venia, do Ilustre Relator, pois é manifestamente inconstitucional o Projeto de Resolução número 1-67.

1. Eis que a Constituição, na sistemática do seu contexto, há de obedecer os princípios fundamentais que adotou nas suas Disposições Preliminares.

E, no art. 6º, como disposição preliminar, sardial de seus sistema, instituiu a Lei Magna:

— São poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Aqui consagrou o maior de todos os princípios constitucionais. Tão grande, que ao estabelecer os Poderes, antes mesmo de enunciá-los, definiu primeiro os atributos essenciais de sua coexistência. Caracterizadores dela:

- a) a independência,
- b) a harmonia.

Quer dizer: os pressupostos vitais de cada Poder. Portanto, de absoluta obrigatoriedade na distribuição das funções que lhes são peculiares.

Oportuna, a lição magistral de Themistocles Brandão Cavalcanti:

"Uma das razões fundamentais da divisão dos Poderes é eviar que um poder seja eliminado por outro, ou que haja, na estrutura do Estado, um órgão que funcione na esfera de atividade de um dos Poderes". Prosseguindo, cita Duguit: "Os poderes são os elementos constitutivos da vontade nacional soberana, conquanto dividida. A vontade nacional, sendo soberana, cada um dos elementos que a compõem também é soberano; cada um desses elementos da soberania é delegado, por meio de representação, a um órgão, e cada órgão exerce uma função diferente". (In Const. Fed. Com., 3ª ed., J. Konfino, 1956, II/201).

2. Estruturando o Poder Legislativo, em Capítulo próprio, dispõe a Constituição, no art. 2º:

"O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal".

No art. 31, § 2º, diz:

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

I — Inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o regimento comum;

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

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição".

Do § 3º, lê-se:

"Cada uma das Câmaras reunir-se-á em sessões preparatórias... para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas".

Logo, é prerrogativa do Senado eleger sua Mesa. Mas elegê-la, necessariamente, dentre os seus membros. Somente Senadores podem compor a Mesa do Senado.

Só há uma exceção: a expressamente declarada no art. 44, parágrafo único, da Constituição, atribuindo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a presidência do Senado, nos casos que especifica.

Desta exceção, inserida no Capítulo que disciplina o Legislativo, colhe-se que, se ao Vice-Presidente da República coubesse a Presidência do Congresso, para os casos taxativamente enumerados no art. 31, § 2º, viria a respectiva exceção claramente consignada no próprio Capítulo do Legislativo, como veio na hipótese do art. 44 citado.

Por conseguinte, é prerrogativa do Senado, através de sua Mesa — a que eleger com os seus membros —, presidir as sessões conjuntas previstas no art. 31, § 2º.

É da sua competência exclusiva, na forma do art. 31, §§ 2º e 3º, combinado com o art. 2º da Constituição.

3. A este artigo não se pode, validamente, opor o art. 79, § 2º.

Este se insere no capítulo próprio, que disciplina o Poder Executivo. Desse capítulo não é que se poderá projetar a figura do Vice-Presidente da República para o Legislativo, tornando-o presidente justamente de seu órgão mais amplo: o Congresso.

Precisamente porque isto implicaria numa verdadeira delegação de poderes, vedada no parágrafo único do art. 6º e no art. 55, parágrafo único, que dispõe:

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

Neste ponto, pergunta o eminente Relator:

"Onde, porém, se encontra no dispositivo transcrito referência a ato de competência exclusiva ou privativa do Presidente do Senado?" (Relat. impres., pág. 26).

A resposta é pronta: encontra-se, incisivamente, no art. 31, § 2º.

É claro que não se trata da figura individual do Presidente do Senado. Trata-se do Senado, através de sua Mesa, composta unicamente de Senadores.

Preterir que o Vice-Presidente da República venha a exercer a Presidência da Mesa do Senado é exigir do texto o que ele não possui. Usando expressão utilizada pelo ilustre Relator, pode-se também dizer: — onde está escrito "sob a presidência, digo, sob a direção da Mesa deste" — não se pode ler, nem entender — sob a presidência do Vice-Presidente da República.

4. Defrontam-se, pois, os dispositivos, na angústia de seu entendimento: o art. 31, § 2º, e o art. 79, § 2º.

O douto Relator admite a correção do princípio de hermenêutica, segundo o qual a regra especial prevalece sobre a geral. E diz "tudo está, porém em saber qual é verdadeiramente das duas regras a que deve ser considerada geral e a que deve ser considerada especial". (Relat., pág. 29).

Certo. Parece natural que regra específica só pode ser aquela que se integra na própria corporificação jurídica da espécie de que se trata. No caso, a espécie é o Poder Legislativo, considerado na sua estrutura, nas suas atribuições e na sua mecânica.

Para se conhecer, dentre quais regras, a éle pertinentes, qual delas é a especial e qual é a geral, é evidente que só se poderá tomar como especial aquela que faz parte da própria formação orgânica da espécie; aquela que se encontra no próprio Capítulo especial em que a Constituição corporifica o instituto em referência: o Poder Legislativo.

Esta não é o art. 79, § 2º, mas o art. 31, § 2º.

A regra especial não pode ser outra, senão esta, que é membro da espécie de que se cuida. É orgânica na espécie.

Fundamental, a lição do grande mestre Carlos Maximiliano: "Preferem-se as disposições que se relacionam mais direta e especialmente com o assunto de que se trata (2) *in toto jure generi per speciem derogatur, et illud potissimum habetur quod ad speciem directum est* — "em toda disposição de direito, o gênero é derogado pela espécie, e considerar-se de importância preponderante o que respeita diretamente à espécie". (In *Hermenêutica*, 6ª ed., pág. 173).

O inciso V deste art. 31, § 2º, dispondo que o Congresso, sob a direção da Mesa do Senado, reunir-se-á para "atender aos demais casos previstos nesta Constituição", não desfigura esta regra, de especial, para genérica. Ao contrário. Especifica todos os casos, de competência do Congresso previstos na Constituição como atribuições a serem exercidas sob a direção da Mesa do Senado. Traz para o âmbito específico desta todos os casos enumerados no contexto geral.

5. Sendo assim, poder-se-ia objetar, estar a Vice-Presidente da República sem funções, apesar das que lhe são deferidas pelo art. 79, § 2º.

A isto responde, magistralmente o eminente Senador Josaphat Marinho:

"b) cabe ao Vice-Presidente da República a presidência das reuniões não especificadas no texto, mas que se realizam sempre e se revestem de relevo, por sua repercussão no País ou no plano das relações internacionais".

Essa interpretação é tanto mais legítima, quanto respeita o princípio, também básico, segundo o qual "a enumeração pressupõe alguma coisa não enumerada — "the enumeration presupposes something not enumerated" —, como fixou, em 1824, a Suprema Corte americana, no caso *Gibbons x Ogden* (John Marshall: *Complete Constitutional Decisions*, ed. cit. pág. 437)". Discurso proferido no Senado, a 16-3-67, pág. 13-14).

Como o Vice-Presidente da República não tem atribuições específicas no Poder Executivo, a que pertence, resolveu-se dar-lhe, genericamente, as funções de Presidente do Congresso pelo art. 79, § 2º. Mas, apenas nos casos que não se encontraram, expressa e especificamente, excluídos de suas atribuições, no art. 31, § 2º.

6. Exercer o Vice-Presidente da República a presidência do Congresso, naqueles casos não especificados no artigo mencionado, não fere o princípio da independência dos Poderes. Não fere, porque são reuniões que objetivam atividades não enquadradas no processo legislativo, e, por isto, estão fora da esfera de suas prerrogativas.

Também não sofrem arranhões, na sua independência, nem o Legislativo, nem o Judiciário, o face ao disposto no art. 49, parágrafo único, que atribui ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a Presidência do Senado, nas sessões de julgamento do Presidente da República e outras altas autoridades enumeradas, nos crimes de responsabilidade. Exatamente porque, nos casos especificados, o Senado exerce uma função que, em gênero, é própria do Judiciário, mas que, na espécie, é da prerrogativa do Senado.

Dai a exceção, que se abriga no princípio dos parágrafos únicos dos arts. 6º e 55, vindo inserida, corretamente, no capítulo do Legislativo.

Relevante assinalar-se a diferença com a hipótese do Vice-Presidente da República presidindo, como propõe o projeto de resolução, a Mesa do Senado.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal preside o Senado quando este deve exercer atribuição que, no gênero, é da esfera do Supremo, ou melhor, do Judiciário, mas, na espécie, é prerrogativa daquele.

Ao passo que, no caso do projeto em tela, pretende-se que o Vice-Presidente da República venha presidir o Legislativo, em função de prerrogativa deste, mas que, nem no gênero, nem na espécie, não pertence ao Executivo, Poder a que se integra o Vice-Presidente da República.

No primeiro exemplo, há um vínculo funcional. Uma relação de afinidade de função. No segundo, não há qualquer vínculo ou relação que motive, ou justifique, na ordem sistêmica constitucional, a interpenetração do Executivo, pelo seu Vice-Presidente, nas prerrogativas do Legislativo.

Não pode e não deve ser admitida a absorção de atribuições.

7. Do ponto de vista histórico, o que sempre existiu, realmente, foi a luta do Legislativo contra a intromissão do Executivo em sua área pela figura do Vice-Presidente da República. O ilustre Relator traz a narrativa desta luta.

A Constituição de 1891 criou o cargo de Vice-Presidente da República e deu-lhe a presidência do Senado.

Mas não foi pacificamente. Grandes figuras da época combateram a iniciativa.

O primeiro Regimento Comum, de 1892, deu a Presidência do Congresso ao Vice-Presidente do Senado — § 1º, art. 6º. Não ao Vice-Presidente da República, então Presidente do Senado.

"Essa norma" — diz o ilustre Deputado Martins Rodrigues, em discurso de 18-4, publicado no *Diário do Congresso Nacional*, de 25-4 — "prevaleceu no Regimento Comum de 1903 e sobreviveu durante toda a Primeira República Velha, que se extinguiu com a Revolução de 1930".

Cada a Constituição de 91, veio a de 1934, extinguindo a figura do Vice-Presidente da República. Com o advento da Carta de 1946, foi restaurada a Vice-Presidência da República, com atribuição de presidir o Senado — art. 61.

Em 1947, surgiu um projeto de modificação do Regimento do Senado, passando ao Vice-Presidente da República a presidência das sessões conjuntas das duas Câmaras. Provocou veemente impugnação do Senador Mello Viana, fundamentada em que o Vice-Presidente, não sendo membro da Mesa do Senado, não poderia exercer as funções de Presidente das reuniões conjuntas.

Estabeleceu-se intensa e demorada portia, so terminada em 1951, quando se considerou no Regimento Comum, por entendimento dele levantado — segundo o lapidar discurso do ilustre Deputado Martins Rodrigues —, que o Vice-Presidente, sendo Presidente do Senado, presidiria a Mesa deste.

A Emenda nº 4, de 1962, instituindo o Parlamentarismo, extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República. Revogada essa emenda, retirou-se do Vice-Presidente a função de Presidente do Senado.

O chamado Projeto dos Juristas, inicialmente, decidiu eliminar o cargo. Mas, tendo sido eleito Vice-Presidente da República o ilustre cidadão e homem público Dr. Pedro Aleixo, a Comissão atribuiu ao Vice-Presidente as funções de Presidente do Senado e do Congresso.

Desprezado o projeto, veio o de autoria do Ministro Carlos Medeiros e Silva, convertido na Constituição atual.

O MDB combateu a regra do art. 79, § 2º, visando a afastar, radicalmente, o Executivo das funções do Legislativo. Mesmo das atribuições genéricas, não especificadas no art. 31, § 2º.

Donde se vê que não se pode falar na tradição do Vice-Presidente da República com funções no Legislativo.

Há é uma tradição de reações contra a sua presença neste Poder. Trata-se de uma norma que não tem tranquilidade jurídica, em toda a sua história. Por isto mesmo, não adquiriu força de princípio jurídico consuetudinário.

8. De outro aspecto, não há como invocar, na espécie, o exemplo da Constituição norte-americana, que atribui ao Vice-Presidente da República a função de Presidente do Senado.

Pois, ensina Themistocles Brandão Cavalcanti: "O princípio da independência absoluta dos Poderes não constitui princípio consagrado na Constituição dos Estados Unidos." (Ob cit., pág. 209.)

Ao passo que a nossa Constituição tradicionalmente o instituiu, de maneira incisiva.

9. O art. 2º do projeto de resolução está em flagrante conflito com o artigo 31, § 2º, da Constituição. Logo,

é patimorto. Uma vez ser surta que uma alteração regimental jamais seria hábil ilidir o dispositivo da Lei Magna.

Em contradição se acha, também, com o art. 3º, do mesmo projeto, visto como não é admissível a distinção entre presidir e dirigir quando indistintamente funções diversas, se vê em ambos os arts.: 2º e 3º.

São expressões irrecusavelmente equivalentes. Tanto que a Constituição de 46, dando ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado — art. 61 — e a Mesa deste as de dirigir as sessões conjuntas — art. 41 —, não faz tal distinção.

Da mesma forma, a distinção não se encontra no Regimento Comum de 1951. E não se diga que a questão, na época, era pacífica. Ao invés disso, era controversa, qual se vê da notável impugnação do Senador Melo Viana, já mencionada.

Nem na Constituição atual existe a distinção. E, muito menos, permissão para ela, visto como, se a Constituição não distingue, ao Regimento é que se não permitirá distinguir.

Trata-se, portanto, de artifício inaceitável.

Consequentemente, a pretensão do art. 2º do projeto, importa numa criação ao Legislativo, representada na condição que lhe imporia, de delegar uma prerrogativa sua — a de dirigir-se e, nessa atribuição, dirigir as sessões conjuntas de suas Câmaras, nos casos especificados. Delega-las ao Executivo, na pessoa de seu Vice-Presidente. Obrigá-lo-las a abdicar de fundamental prerrogativa sua, como ficou demonstrado.

Então, surgiria uma situação, de certa maneira até atentatória da própria ética do Poder: o Executivo por intermédio de sua segunda mais alta autoridade, o Vice-Presidente da República, nas deliberações sobre voto, ficaria sob a possibilidade de votar a favor de si mesmo, desde que ocorrida oportunidade de exercício do voto de qualidade.

Por estes fundamentos principais meu voto é pela rejeição do projeto, lembrando a sabedoria de Montesquieu:

"A separação dos Poderes é a única maneira de assegurar a liberdade." (in Themistocles B. Cavalcanti, ob. cit., pag. 203.)

Sala da Comissão, 10 de maio de 1967. — Paulo Campos.

#### FUNDAMENTAÇÃO DE VOTO

1. Na tradição constitucional brasileira — interrompida apenas em 1934 e, mais tarde, a partir de janeiro de 1963 — o Vice-Presidente da República é o Presidente do Senado Federal, sem ser membro deste. O cargo do substituto e sucessor eventual do Presidente da República, sabe-se, é uma criação americana, por nós copiada ao fundarmos o sistema republicano-federativo. Resultou principalmente da necessidade de evitar o desfalecimento na igualdade da representação dos Estados, a qual fatalmente ocorreria, se um Senador deixasse a sua cadeira para assumir a Presidência da Casa, de modo permanente, com voto apenas de desempate. Também com aquela inovação dava-se uma função ao Vice-Presidente da República, que assim deixava de ser *Sua Excelência Supérflua*, uma figura puramente ornamental, para desempenhar uma atividade específica e de mais alta importância no mecanismo do regime. Foi, pois, reproduzindo quase *ipsis litteris* a Seção 4 e artigo 1º da Constituição dos Estados Unidos da América que o constituinte brasileiro consignou na Lei Maior de 24 de fevereiro de 1891 o art. 31, in verbis: "O Vice-Presidente da Repu-

blica será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo vice-presidente da mesma Câmara."

Quando, pela primeira vez, entre nós, se analisou a natureza da posição do Vice-Presidente da República no quadro das recém-fundadas instituições políticas, o autor, por assim dizer, principal, do texto definitivo da Grande Constituição de 1891, Rui Barbosa, advertia para as peculiaridades dessa invenção desconhecida nos regimes de filiação europeia. "Não permitindo que a Presidência do Senado" — dizia ele ao Senado, em discurso de 3 de julho de 1891 — "não permitindo que a Presidência do Senado caiba a um membro desta Casa, a um eleito nosso, a um depositário dos nossos sufrágios, atribuindo a Presidência do Senado, por função privativa, a uma magistratura especial, eleita pela Nação para presidir eventualmente a República é permanentemente a Câmara dos Senadores, a Constituição teve em mira salvaguardar o *Canon* supremo da igualdade da representação dos Estados neste Conselho semidiplomático dos seus delegados perante a União... Permitam a um Senador a posição de Presidente, e acabou-se o princípio da igualdade na representação dos Estados."

Anos depois, quando se curava de emendar o Regimento Interno do Senado, e o Senador Mendonça Supriño atribuiu ao Presidente da Casa uma autoridade enorme, exercitável não apenas ante os Senadores, ao se afastarem das regras regimentais, mas ainda em todo o edifício do Senado e sobre os mais humildes servidores da Secretaria — contra o ponto de vista de Rui, segundo o qual o Vice-Presidente da República, na Presidência do Senado, não tinha atribuições administrativas e mandava apenas no recinto das sessões, presidindo-as — voltava o Senador pela Bahia em discurso de 10 de novembro de 1903, a confirmar com elementos doutrinais abundantes, que a criação do cargo de Vice-Presidente da República se destinava unicamente a evitar no Senado Câmara dos Estados, Assembleia onde se reúnem os embaixadores dos vários membros da Federação, a diminuição dos votos de um ou dos Estados em prejuízo dos outros. Ver "Obras Completas de Rui Barbosa", vol. XXX — 1903 — Tomo I — Discursos Parlamentares, Rio, 1956, páginas 157-235.)

2. No regime constitucional de 1934, que suprimiu o cargo de Vice-Presidente da República, as sessões conjuntas da Câmara e do Senado Federal se realizavam sob a direção da Mesa deste (art. 29 da Constituição de 16 de julho de 1934) apenas "para a inauguração da sessão legislativa, para elaborar o Regimento Comum, receber o compromisso do Presidente da República e eleger o Presidente Substituto, no caso do art. 52, § 3º" — porquanto a deliberação sobre veto cabia, tal como no regime da Constituição de 1891 (art. 37, § 3º), a cada uma das Câmaras, isoladamente (art. 45, § 2º), salvo durante o intervalo das sessões legislativas, quando o veto era comunicado à Seção Permanente do Senado e esta convocava extraordinariamente a Câmara para sobre ele deliberar (§ 3º).

Em 1946, restabelecido o cargo de Vice-Presidente da República, a este se conferiram novamente as funções de Presidente do Senado Federal, com voto de desempate (art. 61 da Constituição de 18 de setembro). Assim, toda vez que havia reunião conjunta da Câmara e do Senado, à Mesa deste (da qual fazia parte o Vice-Presidente da República na qualidade de Presidente do Senado) cabia a direção dos respectivos trabalhos (art. 41). Tal situação cessou a partir da Emenda Constitucional nº 6, de ja-

neiro de 1963, que restaurou o sistema presidencial de Governo, sem restabelecer, entretanto, com a sua antiga missão, o cargo de Vice-Presidente da República, que fora extinto pela experiência parlamentarista (Emenda Constitucional nº 4, art. 23). Dai em diante, o Presidente do Senado, eleito pelos seus pares, passou a ser, na ordem da votação, o segundo substituto ou sucessor do Presidente da República (art. 2º da Emenda nº 67).

Em consequência, também de então por diante passou o Presidente (eleito) do Senado a presidir as sessões do Congresso, em obediência ao disposto no art. 41 da Constituição Federal ("A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para", etc.).

3. Eis senão quando, com a Constituição de 24 de janeiro, vigente desde 15 de março próximo findo, veio a recriar-se o cargo de Vice-Presidente da República (art. 79), a quem se atribuíram apenas as funções de Presidente do Congresso Nacional, com voto de qualidade (§ 2º do art. 79).

Mas, na ordem da vocação para o exercício da Presidência da República "em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos", figura em segundo lugar, não o Vice-Presidente do Senado, mas o Presidente do Senado (art. 80).

Isto posto, forçoso é reconhecer que a Constituição de 1967 não deu ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado, pois do contrário o art. 80, citado, teria ali mencionado o Vice-Presidente pro tempore, que era o Vice-Presidente eleito pelos seus pares para a efetiva direção geral da Casa.

Em emergência idêntica, a Constituição de 1891 dispunha: "No impedimento, ou falta do Vice-Presidente, serão sucessivamente chamados a ocupar a Presidência o Vice-Presidente do Senado, o Presidente da Câmara e o do Supremo Tribunal Federal" (art. 41, § 2º).

Da mesma forma a Constituição Federal de 1946, no art. 79, § 1º: "Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado e o Presidente do Supremo Tribunal Federal".

4. O Senado Federal de hoje tem um Presidente que é um dos seus membros, a representação de cujo Estado fica, assim, diminuída, pois ele, nesse posto, só tem voto de desempate. Deu-se-lhe, também, a atribuição de sucessor eventual do Presidente e do Vice-Presidente da República.

Estamos, pois, em face de uma anomalia. Esta consiste, manifestamente, segundo meu humilde entendimento, em que, pela Constituição o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso, com voto de qualidade, mas sem ser o Presidente do Senado, porquanto a figura deste sobrevive e tem funções específicas, inclusive a de suceder ao Vice-Presidente da República.

Peristindo como figura autônoma na sistemática do regime constitucional vigente o Presidente do Senado (art. 80 da Constituição de 15 de março), claro que é ele — e não outro — o Presidente da Mesa do Senado. Mas à Mesa do Senado incumbem, exatamente, pelo art. 31, § 2º, todas as funções que o Presidente do Congresso teria de exercer, se não houvesse a indicada anomalia.

5. Como corrigi-la? Mediante emenda regimental? Peço licença para

humilde mas convictamente divergir. O Regimento parlamentar, como ninguém desconhece, é uma norma de segunda ordem na hierarquia das normas jurídicas, como lei interna (no campo da teoria geral do direito, não falta quem a classifique como simples regulamento), destinada a disciplinar a organização, polícia, criação e o provimento de cargos. Por isso mesmo ele não *incra* em matéria jurídica, notadamente a de natureza constitucional. Por outro lado, competência é, em direito, como todos sabem, matéria estrita, abrangendo unicamente os limites que a lei lhe assina. Fora daí entra-se na área da nulidade corrosiva. E em direito público não existe maior vício, não há maior defeito do que o da falta de poder. As fronteiras dentro das quais tem de ficar o legislador do Regimento parlamentar são as estabelecidas pelo constituinte.

Como então admitir que o Regimento Comum (Comum, ou especial de cada uma das Casas do Congresso, não ganha ele natureza nova, mas antes continua a ser norma de segundo grau, norma subordinada) converta em Presidente do Senado o Vice-Presidente da República, se a Constituição vigente (embora por lapso, evidente erro, ou outra razão qualquer) conserva o cargo autônomo de Presidente do Senado (art. 80), a quem confere atribuições muito bem definidas (arts. 62, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 13, § 2º), mantendo-o, por isso mesmo, como a cabeça da Mesa do Senado?

Poderíamos afastar a anomalia, mediante interpretação construtiva da Constituição? Tenho fundadas dúvidas. O Congresso hoje elabora leis, não as interpreta, como era também de suas atribuições no regime monárquico (Constituição Imperial de 25 de março de 1824, art. 15, inciso VIII). Certo que existem as leis interpretativas, mas ninguém ignora que estão superadas neste regime que dá ao Poder Judiciário a missão específica de interpretar e aplicar o direito positivo. Depois, a exegese construtiva, enquanto descoberta a revelação do Direito, cabe é ao Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Judiciário e intérprete último da Constituição.

O legislador ordinário pode corrigir os defeitos das leis, legislando, e o poder de reforma das incongruências ou falhas de uma Constituição se exerce pelo processo adequado — a emenda constitucional.

Donde parecer-me que a anomalia decorrente da inconciliabilidade entre os arts. 31, § 2º, 79, § 2º, e 80, todos da Constituição Federal em vigor, só se poderá corrigir através de uma reforma da Constituição, para o seguinte fim:

1. Restaurar a igualdade da representação estadual hoje diminuída no Senado, fazendo com que a Presidência deste volte a caber ao Vice-Presidente da República. A Presidência do Senado — eis a lição memorável de Rui Barbosa — é uma magistratura da União. O mandato do Senador e uma função dos Estados. Este representa uma espécie de Embaixada instituída pelos Estados perante a União. Aquela encarna a imparcialidade da União entre os Estados. São, por conseguinte, funções opostas, contraditórias, inconciliáveis na mesma pessoa." (Discurso ao Senado, em 3 de julho de 1891, in "Comentários à Constituição Federal", coligidos e prefaciados por Homero Pires, vol. 2º, pag. 45).

2. Dar ao art. 79, § 2º, nova redação, assim concebida: "O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso



Nacional e do Senado Federal, tendo somente voto de qualidade."

3. Modificar o art. 80, para que se leia *Vice-Presidente do Senado Federal*, onde hoje se lê *"Presidente do Senado Federal"* (o mais, como está).

Ao art. 79, § 2º, restabelecemos a forma que vinha no anteprojeto elaborado pela Comissão de juristas nomeada pelo Governo anterior cujo trabalho ficou inexplicavelmente perdido. No intuito provável de, em prazo apertadíssimo, melhorar o projeto depois enviado ao Congresso, este, como salienta o mestre Levi Carneiro, excluindo o Vice-Presidente da República da Presidência do Senado e limitando-lhe a função a Presidência do Congresso, retirou precisamente a atribuição tradicional, vinda de 1891. O mais da emenda objetiva ordenar melhor o que se acha defeituoso.

Sala das Comissões, 10 de maio de 1967. — Rubem Nogueira.

O SR. FLAVIO MÁRCILIO — (Como Líder — Lê) — Sr. Presidente, Srs. Deputados, o problema que no momento se agita, qual seja o da Presidência do Congresso Nacional, assume aspecto de inegável relevância, no cenário da nossa vida política. Pela apaixonada discussão a que vem dando ensejo e, ainda, pela análise dos seus variados ângulos, desperta, na consciência dos estudiosos, bem como na de todos que se julgam afetados — e este é o caso de todos nós —, a necessidade de se dar a este tema, de tão constante debate, a solução consentânea e adequada.

Vários oradores, nesta Casa e no Senado Federal, têm vindo ao debate, trazendo-nos a contribuição valiosa dos seus ensinamentos. Mas, na verdade, o tempo vai passando, e continuamos ainda no mesmo ponto inicial.

Não podemos e nem devemos, sob pena de contrapartida do desprestígio do próprio Poder Legislativo, continuar neste estado de coisas. É inadmissível. Urge, por isso mesmo, uma solução, que deve ser encontrada à base do direito, da legítima e fiel interpretação do texto constitucional referente à espécie, sem qualquer outra indagação que a pesquisa da vontade manifesta da lei. Certo, nos dois extremos do exame do caso ora focalizado, colocam-se duas pessoas admiradas e respeitadas por esta Casa, entre as que mais o sejam, com larga folha de serviços prestados ao País. São destacadas pelos seus dotes, elevando a posição que desfrutam, no panorama da vida nacional. Mas tenhamos em vista que não importam as partes que se julgam mais diretamente afetadas, nem os interesses que elas representam. Muito mais que isto deve prevalecer, como ponto do mais elevado destaque, o prestígio e a segurança do Poder Legislativo, prestígio e segurança que devem ser permanentes, enquanto são apenas ocasionais as disputas pessoais porventura ocorrentes. Passam os homens, ficam as instituições. Na lição que nos oferece Rui Barbosa, com a veemência inigualável de sua linguagem, "as instituições não se fizeram para instrumento dos indivíduos. não, sim, estes, para instrumento das instituições".

Colocada a questão nos seus devidos termos, tendo-se em vista, como afirmel, o prestígio e a segurança do Poder Legislativo, ao qual deve ser assegurado completo e pleno funcionamento, não se pode compreender deixar de ser encontrada a solução em sua própria esfera de atribuições. Contrariamente, seria alargar a fronteira dos reflexos que já estão sendo sentidos. Não se realizam as sessões conjuntas e avoluma-se, por isso mesmo, a matéria que, obrigatoriamente, deve ser submetida ao seu

exame. Ainda agora, iniciativa de assumir uma presidência, o "Diário do Congresso" Nacional de 5 do corrente trazia despacho do Sr. Presidente do Senado cancelando todas as sessões conjuntas, anteriormente marcadas para o corrente mês. Temos, deste modo, na melhor das hipóteses, dois meses sem sessões conjuntas. E, assim, a necessidade de uma solução justa e adequada torna-se cada vez mais imperiosa, evitando-se as distorções que a matéria possa comportar. Ainda há bem pouco, o ilustre Senador Carvalho Pinto, com o peso de sua autoridade moral e política, advogando uma solução pelo Judiciário, salientava que "a disputa poderia, na consciência popular, desfigurar-se na triste aparência de uma subalterna competição de vaidades, com evidentes prejuízos para o prestígio das instituições, enquanto o conceituado "Jornal do Brasil" noticiava: "Governo arma trama para entregar a Aleixo a Presidência do Congresso".

Precisamos do recurso ao Poder Judiciário para dirimir uma controvérsia que é da nossa própria economia interna? Necessitamos da interferência do Poder Executivo, alienando-nos o direito que nos é próprio? Sinceramente acredito que não. Como bem acentuou o eminente Senador e jurista Milton Campos, em aparte a discurso do nobre Senador Aurélio Vianna:

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

O exame frio e desapassionado dos dispositivos legais alinentes à matéria, a sua confrontação com os artigos das Constituições passadas, o estudo de todo esse processamento histórico nos levarão, sem dúvida alguma, à solução consentânea e que refletirá, inegavelmente, a vontade do legislador manifestada na lei. Isto é o que todos nós esperamos para o prosseguimento normal dos nossos trabalhos, pois, como disse nesta Casa, com muita elegância, o nobre Deputado Pedrosa Horta:

"Devemos razoavelmente supor que qualquer das duas eminentes figuras, cujas atribuições vêm sendo objeto de dúvidas e debates, há de sentir-se inibida para, reunidos senadores e deputados, tomar a iniciativa de assumir uma presidência de assentar-se na mais alta cadeira da sessão."

Cumpra, portanto, que evitemos o espetáculo de uma disputa, senão, até mesmo, de uma usurpação.

E se nem disputa houver, ou usurpação não vier a ser tentada, cumpra que seja evitada uma perplexidade que poderá tornar impossível a normal realização das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal."

O ponto crucial é o de se saber e, como consequência, regularmentar-se devidamente a quem cabe a presiden-

cia do Congresso Nacional e como exercê-la.

A vigente Constituição dispõe no seu art. 29:

"O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal."

A mesma Constituição, § 2º do artigo 31, disciplina:

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

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

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

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Por outro lado, o Capítulo VII — Do Poder Executivo — Seção I — Do Presidente e do Vice-Presidente da República, no § 2º do art. 29, determina:

"§ 2º O Vice-Presidente exercerá a função de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Surge dos textos apontados a divergência na interpretação, resultando que, momentaneamente, não funciona de modo completo o Poder Legislativo.

Muitos procuram ver uma aparente contradição entre o § 2º do art. 31, quando diz que "a Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão, em sessão conjunta, para..." e o § 2º do artigo 79, ao especificar que "o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em leis complementares".

Examinando-se bem os dispositivos convocados, bem como valendo-nos do elemento histórico, concluímos, obrigatoriamente, pela inexistência da alegada antinomia. Acha-se claramente especificado que "o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional e que a Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para..."

Uma disposição, em verdade, não invalida a outra; ao contrário, completam-se. Efetivamente, em face dos dispositivos invocados, a Mesa do Senado Federal funcionará como Mesa de Congresso Nacional, mas determinadamente, sob a Presidência do Vice-Presidente da República.

Este preside o Congresso Nacional, sob a direção da Mesa do Senado, especificadamente, e não da Mesa da Câmara dos Deputados. Como se vê, os textos se harmonizam, pois — e aqui mais uma vez aproveito a lição de Pedrosa Horta:

"Não se entenderia que o Vice-Presidente da República pudesse ordenar sozinho o funcionamento do Congresso, sem Secretários que com ele cooperassem, que lhe redigissem as Atas, brocassem a chamada dos Congressistas contassem os votos recebidos, e sem um Vice-Presidente que o substituisse nas suas ausências ou impedimentos."

Esta a interpretação harmônica dos dispositivos apontados, a que nos leva o elemento histórico, bem como a melhor tradição do nosso direito. E nem

se diga que a Constituição é ambígua, pois, como bem salientou Rui Barbosa:

"as Constituições não são regulamentos administrativos, não são tratados casuísticos, não são roteiros de precauções meticulosas contra a chicana, a ignorância, ou a subversão mental da rabulice interessada, ou, m'ome. Uma Constituição é uma caracterização, nitidamente contornada, de um sistema político indicado nas suas linhas capitais, entretanto, na evolução da sua vida orgânica, à ação da consciência popular, confiada na interpretação das suas consequências legislativas à intuição dos homens de Estado. A evidência das regras diretrizes, à luz do alto que desce dos princípios, ilumina os casos particulares, ditando a cada ocorrência imprevista, a cada combinação dos fatos, a solução definida pela necessidade da harmonia geral" ("Comentários à Constituição Federal Brasileira", vol. II, páginas 142-143.)

Para melhor compreensão do assunto reporto-me ao brilhante discurso proferido nesta Casa pelo nobre Deputado pelo Estado de São Paulo Pedrosa Horta.

Trouxe ele à nossa apreciação o relatório do nobre Senador Antônio Konder quando referindo-se ao § 2º do art. 31 da Constituição dizia:

"Quando da redação final do projeto que diga-se de passagem, foi realizado em conjunto pela Comissão, num verdadeiro trabalho de seminário, promus aos meus ilustres pares que, através de alterações redacionais, se acrescentasse, no § 2º do art. 30 do projeto, já então remunerado para 31, conforme consta do texto definitivo, após as expressões "sob a direção da Mesa deste", o seguinte: "e sob a presidência do Vice-Presidente da República".

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

Focalizamos o aspecto de ordem jurídica. Não podemos, todavia, deixar de mencionar um aspecto de ordem ética. Efetivamente, o anteprojeto constitucional elaborado pela Comissão de Juristas especificou em seu art. 99:

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

e, no art. 100, estabelece que:

"O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado e do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade."

Esta, a mesma sistemática do anteprojeto do Ministro da Justiça. Já eleito Vice-Presidente da República, fiel foi ao Dr. Pedro Aleixo não interferir na diminuição do que seriam as suas atribuições, por considerar a prevalência do que melhor viesse a servir os ditames da vida nacional, dando inteira liberdade de ação a esta personalidade de escol,

que é o eminente Senador Daniel Krieger, na apreciação da matéria.

Embora pudesse haver um retorno à melhor tradição de nosso direito, deixou, num digno comportamento, passar a oportunidade, não postulando em causa própria. Impossível e inadmissível, agora, com violação ao próprio texto constitucional, maior limitação das suas inegáveis atribuições.

A interpretação que demos aos dispositivos invocados da vigente Constituição está, por outro lado, em concordância com o que se passava sob o regime da Constituição de 1946.

Especificava o seu art. 41:

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

e no art. 61:

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

Comentando este dispositivo, muito acertadamente escreveu Carlos Maximiliano, com apoio nos ensinamentos de Story, Erskine May e Hamilton, que:

"A acumulação das funções de Vice-Presidente da República e Presidente do Senado é originalidade do estatuto fundamental norte-americano, adotada pelo Brasil; porém a ideia de pôr à frente da Câmara Alta uma outra autoridade que não fosse membro da mesma proveio da Inglaterra."

O Vice-Presidente, devendo ser um homem eminente e eleito por todo o País, agirá com imparcialidade, visto que não representa interesse regional. Este o ideal: a igualdade absoluta da representação dos Estados, no Senado. Desde que saísse do seio daquela Câmara o respectivo presidente, surgiram dificuldades várias: se ele se limitasse a contar os sufrágios, perderia o seu Estado um voto; se votasse e interviesse no caso de empate, o seu Estado teria mais força; um voto mais que os outros; se não desempatesse, a indecisão poderia ser prejudicial ao interesse público.

O Vice-Presidente da República e Presidente do Senado, substituem-nos, nesta função os Vice-Presidentes daquela Casa do Parlamento. Atribuindo a uma das Câmaras a prerrogativa de organizar a sua Secretaria e preencher os lugares respectivos, seria ilógico partilhar esse direito indelegável com o subchefe do Poder Executivo. Suscitaram a dúvida no quadriênio de 1902 a 1906, quando exercia a Vice-Presidência da República o Dr. Afonso Pena. Este não aceitou a atitude do Senado, no sentido de manter integral o seu poder de independência.

O Vice-Presidente da República, em verdade, não representa Estado nenhum; daí motivos para se alhear das contendas partidárias e dirigir com superioridade os trabalhos da Câmara Alta. Como não é Senador, não toma parte nos debates nem nas deliberações; só lhe reserva a função de desempatar o voto de qualidade. ("Coment. à Const. Br.", de 1946, páginas 103-104). Outra coisa não nos ensina Rui Barbosa, ao escrever:

"A Presidência do Senado é uma magistratura da União. O mandato de Senador é uma função dos Estados.

Este representa uma espécie de embaixada constituída pelos Estados perante a União. Aquela encarna a imparcialidade da União, ante os Estados. São, por conseguinte, funções opostas e contraditórias, inconciliáveis na mesma pessoa". ("Coment. à Const.

Federal Brasileira, págs. 143-148, vol. II.)

Na apreciação do problema tenhamos em conta que:

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

Entrando em vigor a Constituição de 1946, foi proposta e aceita que o Regimento Comum, promulgado durante a vigência a Constituição de 1934, continuasse vigorando, no que não contrariasse as normas constitucionais, enquanto não fosse reformado. Em sessão de 19 de agosto de 1947, o então Vice-Presidente do Senado, Melo Viana, pleiteou vigorosamente que ao Presidente do Senado e não ao Vice-Presidente da República fossem confiadas as funções da Presidência do Congresso Nacional.

O ponto de vista do Senador de Minas Gerais não prevaleceu. Depois de demorada tramitação, o Congresso aprovou o Regimento que foi promulgado pela Resolução nº 1, em 20 de abril de 1951. O Vice-Presidente da República passou a ser, além de Presidente do Senado, Presidente do Congresso Nacional."

No momento impõe-se, para a solução definitiva do problema, a modificação do vigente Regimento Comum. Os passos iniciais foram dados pela liderança do Governo, o Congresso Nacional — Câmara dos Deputados e Senado Federal —, apresentando Projeto de Resolução que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Tenhamos fé na ordem constitucional vigente e, através do Regimento Comum, solucionaremos o problema, que está implícito nos próprios termos da nossa Constituição. (Muito bem! Muito bem! Palmas.)

O SR. PETRÔNIO FIGUEIREDO:

(Comunicação — Lê:) — Sr. Presidente, pretendo fixar a nossa posição em face da discussão sobre a Presidência do Congresso Nacional, aqui estamos para apressar a V. Ex. e aos ilustres componentes desta Casa uma modesta contribuição, que, não sendo possível expor neste momento, dada a exigência de tempo, encaminhamos para a devida publicação, na forma regimental.

Entendemos, Sr. Presidente, que não pode nem deve haver caráter político em matéria de tal relevância, quando está em jogo a independência e a soberania do Congresso Nacional.

Entendemos que o Projeto de Resolução nº 1, de 1967, deve ser julgado longe de qualquer sentimento político-partidário.

Entendemos que, mesmo se houvesse conflito nos textos constitucionais — que consideramos claros e inequívocos —, não poderíamos encontrar o remédio através de normas regimentais, que viessem reformar a Constituição, usurpando a competência e as atribuições da Mesa do Senado Federal, ou seja, do seu Presidente, fixadas claramente na Lei Maior.

Entendemos que a reforma constitucional somente poderá ser processada pelo rito especial e específico estabelecido pela Carta de 67.

Outro caminho, outro rumo, como pretendem com o Projeto de Resolução nº 1, de 1967, é humilhante para todos nós, ferindo o nosso brío e a nossa cultura, desmoralizando o Poder que representamos e eliminando o vigor de nossa respeitabilidade perante a opinião pública.

A imprensa falada e escrita vem-se ocupando diariamente do caso em que está envolvido o Congresso Nacional, referente à Presidência deste, ou seja, das duas Casas reunidas, para os fins previstos na Constituição da República.

Pelas tribunas desta Câmara, e do Senado, temos ouvido os oradores que se sucedem discutindo a tese, com os mais belos argumentos e aprimorada eloquência. Uns, justificando a presença do Vice-Presidente da República, em todo o processo legislativo do Congresso Nacional, como seu Presidente. Lideram, por esta forma uma corrente de opinião, que se arrima no art. 79, § 2º, da Constituição de 1967, onde se lê que o Vice-Presidente da República "exercera as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente o voto de qualidade, além das outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar". Outros sustentam arduamente a tese contrária, apolados substancialmente na independência do Poder Legislativo, que seria ferida pela interferência do Executivo. Estes não se apóiam apenas em razões de ordem teórica ou filosófica, dominando na organização política de todos os povos livres e cultos. Não se limitam a defender o princípio da independência dos poderes consagrada no art. 6º da própria Constituição revolucionária.

Fundamentam as suas teses em textos expressos dessa Lei Maior do País, que outorgam ao Presidente do Senado Federal, e não ao Vice-Presidente da República, as funções de presidir o Congresso Nacional.

E esses textos estão realmente dispostos em forma sistemática e orgânica, deixando ao intérprete os melhores elementos para excluir, *data venia*, todas as hipóteses de dúvidas que pudessem emergir em torno do momentoso caso.

Quem se detiver, desapassionadamente, no exame do despacho proferido pelo Presidente do Senado, determinando o arquivamento do Projeto de Resolução nº 1, de 1967, não recusará apoio à validade e à seriedade dos argumentos ali aduzidos, todos apoiados em dispositivos claros e inequívocos da Constituição vigente.

Não irei, Sr. Presidente, repetir razões já tão discutidas e expostas, com brilho excepcional, pelos líderes das duas correntes que se entrecrocaram.

Quero dirigir-me à Câmara dos Deputados e particularmente a cada um dos seus membros. Não o faço em caráter partidário. Faço-o com serenidade, acima das dissensões pessoais e das divergências políticas. Faço-o, convocando a cultura e as uzas da razão dos meus eminentes colegas. Faço-o naquela confiança que tanto envolve em vibrações de entusiasmo a alma dos moços — a confiança de que em cada um de nós o sentimento da responsabilidade, o brío da conduta, o amor à verdade, o patriotismo e o espírito público presidem, em comum, todos os atos dos que têm sobre os ombros a tarefa grave e nobre de elaborar as leis que disciplinam a vida de um povo livre.

E quero dirigir-me aos representantes do povo para formular um apelo que sai do meu coração, sem animosidade, sem anáximamento e provável, sem influência partidária, como acabei de dizer.

Não tem nem pode ter caráter político-partidário o caso da Presidência do Congresso.

O meu apelo é no sentido de que a julguemos assim. Tenhamos as nossas divergências no ângulo de nossas organizações partidárias. Invoque-se a disciplina política nas questões deste caráter. Mas nos deixem a liberdade de agir e de opinar como homens independentes na tarefa su-

blime de legislar em nome do povo. Onde estiverem os altos interesses nacionais, sejamos um só corpo e um só pensamento, em função da própria dignidade do poder que exercemos.

Não é partidária, repetimos, a questão da Presidência do Congresso. O caso é de simples interpretação de textos da Constituição.

Ninguém poderá duvidar, sem violentar a sua própria consciência, que toda a questão se resume em harmonizar uma disposição constitucional que dá ao Vice-Presidente da República a atribuição de exercer a Presidência do Congresso e várias outras que conferem ao Presidente do Senado essa elevada missão. Como dirimir o conflito, Srs. Deputados? Buscando harmonizar os textos, para muitos antagonísticos e conflitantes? Esse será o verdadeiro caminho do hermenêuta, que vê a Constituição como um todo orgânico, ajustado e sistematizado no conjunto dos princípios e normas que a formam. Então que fazer? A resposta é simples. É respeitar as disposições constitucionais, mantendo o Presidente do Senado como Presidente do Congresso em todos os casos em que expressamente esteja isto previsto na Lei Maior. E assegurar ao Vice-Presidente da República a Presidência da República a Presidência do Congresso nos casos não afetos ao Presidente do Senado e naqueles que lhe forem cometidos em lei complementar à Constituição. E qual seria o outro caminho a tomar? Qual a tarefa jurídica dos que entendem que todo processo legislativo e político do Congresso Nacional deve caber ao Vice-Presidente da República? É simples, também, a resposta. O caminho único é reformar a Constituição revolucionária de 1967.

Não haverá outra solução, Sr. Presidente, Srs. Deputados.

Haverá nesta Casa quem admita que um projeto de resolução seja meio hábil para reformar a Constituição em vigor? Haverá quem ignore que a reforma constitucional constitui, em face da própria Lei Maior vigente, um processo especial, de rito específico, todo cercado de exigências prudentes, inspiradas no pensamento de assegurar estabilidade e duração à Lei Básica do novo Como poderia, Sr. Presidente, ter guarida nesta Casa, de nível tão alto, em dignidade e cultura, essa tentativa de reforma constitucional através de um simples projeto de resolução?

É isso o que se pretende fazer. Vamos demonstrá-lo. No art. 31, § 2º, da Lei Maior, está escrito:

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

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

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

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

A Constituição é assim explícita, clara e expressa ao determinar a cabe a Presidência do Congresso, nas funções acima enumeradas. Cabe à Mesa do Senado, ou seja, ao seu Presidente, por ser o seu chefe o componente, na forma das leis em vigor, quando se promulgou a Constituição atual.

E mais ainda:

Se o Congresso não estiver reunido, em caso de estado de sítio, a sua convocação se faz de imediato pelo Presidente do Senado (art. 153, § 2º).

Se o Presidente da República veto

um projeto de lei, comunica a sua decisão diretamente ao Presidente do Senado e é este que tem atribuições de convocar o Congresso Nacional para deliberar sobre os vetos presidenciais (art. 62, §§ 1º e 3º).

Ainda é ele — o Presidente do Senado Federal — quem promulga as leis nos casos referidos nos §§ 4º e 5º do art. 62 da Constituição, sabendo ao Vice-Presidente do Senado Federal essa promulgação, caso não o faça o Presidente, no prazo ali estabelecido — o que vem demonstrar a hierarquia consagrada em lei da Mesa do Senado dirigindo os trabalhos do Congresso Nacional. Não há notícia de que o Vice-Presidente da República pertença à Mesa do Senado Federal e não existe qualquer dispositivo que exclua o Presidente do Senado de presidir o Congresso Nacional. E para haver restrições a direitos em matéria constitucional, sobretudo tratando-se de matéria de competência, seria imprescindível que essas restrições estivessem expressas em textos da Constituição.

Então o que se quer com o Projeto de Resolução nº 1, de 1967 — entregando ao Vice-Presidente da República todas as atribuições consagradas ao Presidente do Senado Federal? É reformar o que a Constituição determina por um simples projeto de resolução. Será possível essa berração, Sr. Presidente? Será possível eliminar por uma Resolução as atribuições da Mesa do Senado, ou seja, do seu Presidente, fixadas na Constituição da República? Usurpar a competência constitucional do Presidente do Congresso estabelecida em diversos textos da Lei Maior?

Se a Câmara dos Deputados, pela maioria dos seus membros quiser transformar esse caso, que, por natureza, deve sobrepor-se ao partidatismo, em questão política: se a... ARENA, tão respeitável pelo nível moral e cultural dos seus componentes, entender que deve alterar os limites da competência e das atribuições do Presidente do Senado Federal, que o faça. Mas o fará reformando pelo processo normal e específico estabelecido na Carta de 67. Jamais pelo rito e pela forma de Resolução. Esse caminho por onde os líderes da Maioria pretendem conduzir o Congresso Nacional é que está errado *data venia*. Errado e humilhante para todos nós. Ele afeta o nosso brío e a nossa cultura. Desmoraliza o Poder que representamos. Mata o vigor de nossa respeitabilidade perante a opinião pública.

Dai, Sr. Presidente, diga este apelo ao Congresso, ninguém-lhe que reflete o Projeto de Resolução nº 1, de 1967 e resolva o impasse pelos meios próprios e adequados.

É o apelo de um moco que aqui ingressou com a alma cheia de ilusões e vigorosa confiança. Confiança na independência do Poder que representamos: na estabilidade da ordem jurídica do País; na seriedade do juramento que prestamos, ao retrarmos estas cadeiras: na fidelidade dos congressistas: na elevação moral desta Pátria que há de ser grande, próspera, feliz e respeitada. É a o que tinha a dizer. (Muito bem.)

O SR. PRESIDENTE:

(Moura Andrade) — Passase à

#### ORDEM DO DIA

Discussão, em turno único, do recurso do Senhor Deputado Ernani Sátiro, do despacho que determinou o arquivamento, por inconstitucionalidade, do Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição Federal promulgada em 24 de janeiro de 1967.

O primeiro orador inscrito é o Senhor Senador Josaphat Marinho.

O SR. JOÃO BORGES:

Pego a palavra pela ordem, Senhor Presidente.

O SR. PRESIDENTE:

(Moura Andrade) — Tem Vossa Excelência a palavra.

O SR. JOÃO BORGES:

(Questão de ordem — Sem revisão do orador) — Senhor Presidente, o Congresso foi convocado para deliberar, nesta noite, sobre matéria controvertida do texto constitucional. Há de compreender Vossa Excelência a responsabilidade que tem o Congresso nesta sua decisão, responsabilidade que avulta de importância quando se trata de um Deputado novo. Os Deputados de mais de uma legislatura já estão mais afeiçoados aos trabalhos do Parlamento. O mesmo, entretanto, não acontece com os que pela primeira vez exibem, neste Congresso, o mandato popular.

Acostumei-me a ouvir dos bacharéis, Senhor Presidente, a declaração de que a lei não deve conter jamais expressão equívoca ou supérflua.

Por isso mesmo é que, neste instante, estou à frente deste microfone para formular uma questão de ordem.

Não estando eu perfeitamente capacitado a decidir sobre a matéria que vai ser submetida a debate, pela circunstância mesmo de não conhecer o conteúdo dos pareceres que sobre ela foram emitidos nas Comissões de Constituição e Justiça do Senado e desta Câmara, levanto, perante Vossa Excelência, uma questão de ordem que se baseia nos precisos termos do Artigo 17 do Regimento Comum, que me permite ler par aa deliberação de Vossa Excelência.

O Artigo 17 está subordinado ao Capítulo II — Da ordem dos trabalhos da Seção III — Da posse do Presidente e do Vice-Presidente da República, das sessões para deliberar sobre veto, Regimento Comum e eleição do Presidente e Vice-Presidente da República.

O Artigo se dispõe nas seguintes palavras:

"A Mesa do Senado mandará publicar a Ordem do Dia da ses-

são do Congresso, bem como os projetos e pareceres relativos, com três dias de antecedência, fazendo-os distribuir em avulsos impressos, tanto no Senado como na Câmara dos Deputados, pelo menos, dois dias antes".

Não tenho conhecimento, Senhor Presidente, de que haja sido atendida a disposição do preceito que acabo de ler. E como não quero, em matéria de tanta relevância, pronunciar-me, nesta Casa, sem o devido esclarecimento sobre o que vou deliberar peço a Vossa Excelência o cumprimento da disposição que acabo de ler.

É a questão de ordem que formulo. (Muito bem)

O SR. ERNANI SATYRO:

Senhor Presidente, peço a palavra para contestar a questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE:

(Moura Andrade) — Tem a palavra, para contestar a questão de ordem, o nobre Deputado Ernani Sátiro.

O SR. ERNANI SATYRO:

(Sobre a questão de ordem — Sem revisão do orador) — Senhor Presidente, a questão de ordem levantada pelo nobre Deputado, a meu ver, não tem procedência, porque o artigo 17 cogita é da publicação dos avulsos relativos ao projeto do Regimento Comum, ou seja, o mérito da questão. Nós, hoje, estamos discutindo, aqui, é um recurso interposto por mim de uma decisão de Vossa Excelência. De modo que a esse respeito o Regimento não contém essa imposição essa exigência da publicação do avulso com três dias de antecedência. Estamos votando, não a matéria, não o mérito da questão. Basta ler o título da própria seção, invocada pelo nobre Deputado, para se ver — "Das sessões para deliberar sobre vetos, Regimento Comum e eleições do Presidente e Vice-Presidente da República".

Não estamos votando ainda um, projeto do Regimento Comum e, sim, um recurso que foi apreciado pelas Comissões e que consta dos avulsos mandados distribuir ao Congresso por Vossa Excelência.

Parece-me, assim, que a questão de ordem levantada não tem procedência, apesar do brilho com que falou o ilustre orador. (Muito bem)

O SR. PRESIDENTE

(Moura Andrade) — Vou passar a responder a questão de ordem levantada pelo ilustre representante da Bahia, Deputado João Borges.

Sua Excelência arguiu o seguinte: que, nos termos do artigo 17 do Regimento Interno, inserto na Seção III, a Mesa do Senado Federal mandará publicar a Ordem do Dia da sessão do Congresso, bem como os projetos e pareceres relativos com três dias de antecedência, fazendo distribuir os avulsos e impressos, tan-

to no Senado como na Câmara dos Deputados, pelo menos dois dias antes.

Esses avulsos foram mandados imprimir na sexta-feira, tão logo foi recebida a matéria das Comissões. A Presidência tomou a atitude de fazê-lo desde logo para deixar bem claro o seu desejo de que o assunto não fosse postergado e que o mais breve possível fosse submetido à deliberação da Casa.

Assim, tão logo as Comissões de Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal decidiram, esta Presidência mandou imprimir os pareceres. Portanto, com três dias a Presidência mandou à impressão e convocou a sessão para o dia de hoje, com o que previu a possibilidade de distribuição com três dias de antecedência à sessão, em cumprimento ao Art. 17.

O nobre Deputado Ernani Sátiro contestou a questão de ordem do nobre Deputado João Borges alegando que o Art. 17 regula os assuntos da Seção III do Regimento Comum, ou seja, das sessões para deliberar sobre veto, Regimento Comum e eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República.

O Regimento Comum é expresso conforme se verifica pela leitura feita pelo argüente e, em seguida, por esta Presidência. O Título dentro do qual está inserto regula a matéria e tramitação não apenas das sessões de veto, de eleição de Presidente e Vice-Presidente da República, como daquelas destinadas ao Regimento Comum.

O Sr. Deputado Ernani Sátiro fez questão, então, de distinguir que não se tratava neste instante de deliberar sobre o mérito, sobre o projeto em si, mas tão-somente sobre uma preliminar decorrente da declaração da Presidência de arquivamento do Projeto, pela sua inconstitucionalidade.

O Regimento do Senado Federal, que é supletivo do Regimento Comum, no seu Art. 273 declara o seguinte:

"É de 48 horas o interstício entre a distribuição do avulso com os pareceres das Comissões competentes e o início da discussão e votação correspondente."

Para todas as matérias.

Os pareceres foram entregues hoje às 9 horas da manhã à Câmara dos Deputados e também ao Senado Federal. De modo que não temos o interstício.

A questão de ordem levantada pelo ilustre representante da Bahia, Deputado João Borges, é, pois, procedente. (Palmas.)

Os Srs. Congressistas me desculpem, mas não tendo havido nenhuma deliberação de dispensa de interstício, a esta Presidência não cabe outra atitude senão a de retirar a matéria de ordem do dia, para voltar na próxima quinta-feira, e declarar encerrada a sessão.

Está encerrada a sessão. (Muito bem. Palmas.)



**PÁGINA ORIGINAL EM BRANCO**

PÁGINA ORIGINAL EM BRANCO

PREÇO DESTE NÚMERO, NCr\$ 0,01