



Universidade de Brasília

Repositório Institucional da Universidade de Brasília
repositorio.unb.br



Este item está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

Você tem o direito de:

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

De acordo com os termos seguintes:

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

Sem restrições adicionais — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



This item is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

You are free to:

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

Under the following terms:

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

No additional restrictions — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

COLABORAÇÃO

PELA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Josaphat Marinho

*Senador Federal -- Professor da Faculdade
de Direito da Universidade da Bahia*

SUMÁRIO:

Reformas institucionais
Técnica e Política do direito
Legislação e crise
Tradição e renovação no Brasil
A Constituição de 1967
Reforma necessária

(Conferência proferida em Santos, a 11 de agosto de 1967, a convite da Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil)

REFORMAS INSTITUCIONAIS

As reformas institucionais, sobretudo nos países em desenvolvimento, como o Brasil, abrangem, simultânea ou sucessivamente, problemas diversos: econômicos, sociais, políticos, administrativos, jurídicos. Pela diferenciação de sua importância, uns podem ter, e têm sempre, prioridade sobre outros. Não é possível, porém, dar-lhes tratamento contraditório, sem prejuízo do conjunto das mudanças delineadas, que devem corporificar, afinal, um sistema de instituições; um quadro simétrico. Quanto maior o progresso, tanto mais se impõem soluções coordenadas, porque a consciência crescente dos desequilíbrios observados agrava os conflitos.

É certo que as transformações no espaço da cultura, como, de resto, as de todo o meio social, não obedecem ao compasso de escalas exatas, nem a idéias rigorosamente uniformes e coerentes. Os fenômenos da existência humana associada, assim como seus vínculos e impulsos, são demasiado complexos para subordinar-se à tirania de princípios rígidos e a vontades endurecidas. A vitória do pensamento inflexível, no plano social e político, é sempre efêmera, ou, se se prolonga, geradora de graves antagonismos.

Há, em conseqüência, uma luta constante entre a realidade insubmissa à disciplina e a exigência de ordem e harmonia no corpo social. A sabedoria dos dirigentes consiste, precipuamente, na posição de equilíbrio, de modo que não ocorra o enfraquecimento nem a petrificação das instituições.

TÉCNICA E POLÍTICA DO DIREITO

Ao legislador cabe função preponderante nessa tarefa criadora. As reformas principiam, comumente, pela adoção de novas regras e diretrizes traduzidas em leis, ordinárias ou constitucionais, emanadas da representação popular ou ditadas pelo poder discricionário. Do trabalho legislativo resulta, pois, a construção da ordem institucional, que consubstancia e racionaliza os objetivos básicos das transformações projetadas, ou em desdobramento.

Para ser eficaz e duradouro, o esforço do legislador deve obedecer a um método e a uma filosofia, ou seja, a uma técnica e a uma política, que representam a forma de delimitação das idéias predominantes, conciliáveis e sensatamente aplicáveis. A indeterminação de fins e as contradições grosseiras, bem como o dogmatismo e o espírito excessivamente punitivo, divorciam a legislação do pensamento coletivo. Sem o prestígio da opinião comum — que não investiga os dados técnicos e sociológicos, porém capta as tendências vitoriosas —, os instrumentos legislativos não têm condições de vida longa, ou útil à generalidade dos indivíduos. Quando as leis não despertam a solidariedade de parcela vultosa da comunidade, cujo destino devem regular, é porque estão em divergência insuperável com as aspirações gerais. Falta-lhes, então, a marca de atos normativos adequados. Não comandam pelo consentimento; impõem-se pela coerção.

Mas, na ordem jurídica, o constrangimento somente deve ter primazia, e para proteger o interesse público ou direitos reconhecidos, na impossibilidade de adesão espontânea dos indivíduos e do povo às leis adotadas. O apoio popular, entre nós, à legislação sobre petróleo, especialmente à Lei n.º 2 004, de 1953, que instituiu

o monopólio da União, exercitado através do Conselho Nacional do Petróleo e da Petrobrás, é exemplo notável de compreensão e vitalidade da consciência coletiva, diante de uma regulamentação legítima.

Decerto, há leis que são necessariamente de sentido educativo, ou mesmo repressivo, para alterar costumes ou corrigir desvios de comportamento. "Os conceitos da ciência do direito — di-lo bem **Gaston Morin** — não devem ser forçados somente segundo o talhe da realidade. Para o jurista, verdadeiramente digno dêsse nome, a estrutura dos conceitos requer exigências rigorosas" (1). Sendo força disciplinadora do procedimento de pessoas físicas e jurídicas, e, no mundo atual, da atividade de múltiplas oligarquias econômicas, o direito é também norma redutora e modificativa de hábitos e pretensões. Nos povos em renovação de processos de vida, notadamente, o direito positivo desempenha função pedagógica relevante. Cabe-lhe, não raro, resistir a fatos, para assegurar a evolução conveniente. Em agudo exame de nossa formação nacional, **Nestor Duarte** observa que, "entre nós, face à realidade política, são as idéias e as leis que as representam, que lutam contra os fatos no esforço de renovação e modificação que eles impedem e contrariam" (2). Se as novas condições de cultura do povo brasileiro já não permitem essa afirmativa em termos gerais, nem por isso a condenam na perspectiva histórica e quanto a certos aspectos presentes da vida nacional. A implantação da reforma agrária, por exemplo, há de ser uma projeção da lei, e não um movimento espontâneo dos donos da terra. Os reflexos do ordenamento jurídico aplicado é que poderão concorrer para o nascimento do espírito de conciliação, necessário à redistribuição das vantagens da propriedade e da exploração do solo, sem conflitos.

O caráter educativo ou repressivo de determinadas leis não se confunde, porém, com a coação permanente e indemarcável, negativista do aperfeiçoamento da sociedade pela influência de suas forças estranhas ao mecanismo do Estado. A técnica e a política do direito são profícuas na medida em que combinam, avisadamente, a firmeza e a flexibilidade. Assim geram leis coerentes e de objetividade sensível, aptas a exibir aquela "título de retidão que une as consciências humanas", apontado por **Marin Pérez** como requisito que confere às idéias políticas "força operante" (3).

LEGISLAÇÃO E CRISE

Por isso, mesmo nas crises, que são fenômenos extensivos a todos os povos, e fontes e veículos de grandes transformações, o poder político arguto busca reduzir obstáculos, na elaboração das leis, pelo confronto e pela coordenação de opiniões divergentes. Históricos documentos legislativos, no direito público e no direito privado, refletem essa atitude de espíritos lúcidos.

Quando se reuniu a Convenção de Filadélfia, em 1787, os treze Estados confederados corriam o risco de separação. Não foram precipitados, contudo, os trabalhos constituintes. A Convenção deteve-se, por muito tempo, em análise de

(1) Morin, Gaston: *La Revolte du Droit contre le Code*, Lib. du Recueil Sirey, Paris, 1945, pág. 115.

(2) Duarte, Nestor: *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, Comp. Edit. Nac. 1939, pág. 226.

(3) Marin Pérez, Pascual: *La Política del Derecho*, Bosch, Barcelona, 1963, pág. 119.

discordâncias e para examinar múltiplas sugestões. De maio a setembro daquele ano se estendeu a tarefa criadora, só encerrada mediante "compromisso", repellido, no entanto, por vários delegados. E a fim de ser a Constituição Federal ratificada pelo Estado de Nova York é que **Hamilton, Madison e Jay** escreveram os famosos artigos que integram *The Federalist* (4).

Para a elaboração do Código Civil de 1804, **Napoleão** designou **Portalis, Tronchet, Bigot du Préameneu e Malleville**. Eram temperamentos e formações jurídicas rivais, esclarece **Savattier**, comentando a seguir: "Entretanto, é da reunião desses contrários que saiu o Código Civil". *Cependant, c'est de la réunion de ces contraires que le Code Civil est sorti* (5). Assim, no fastígio de uma revolução que deslocava o centro de mando das forças sociais, o novo direito privado nascia sob as inspirações do livre diálogo entre personalidades de conhecimentos especializados e contrastantes.

A Constituição alemã de 1919 — a Constituição de Weimar — sobreveio à derrota do País na Primeira Grande Guerra, e foi elaborada em meio a intensa crise. Apesar disso, e embora preparado o texto inicial por **Preuss**, a Assembléa Nacional convocada discutiu e modificou amplamente o projeto, em debates que duraram de fevereiro a julho. Só a 11 de agosto foi promulgada a Constituição (6).

Depois do segundo conflito mundial, prevaleceu esse critério reflexivo, onde se estabeleceu ou se restaurou o regime constitucional — democrático. Na Itália, a Assembléa Constituinte, que elaborou o projeto-base, trabalhou, embora com intervalos, de junho de 1946 a dezembro de 1947, em sucessivas revisões do texto (7). E o fez desse modo não obstante "o clima político extremamente agitado em que foi gerada" a Constituição, e que nela se retrata, consoante refere **Emílio Crosa** (8).

Na França, o projeto de Constituição de abril de 1946 foi preparado por uma Comissão de que participavam, proporcionalmente, os partidos representados na Assembléa. Não houve, porém, entendimento perfeito nas decisões, atribuindo-se à esquerda inflexibilidade em pontos fundamentais. Aprovado por 309 contra 249 votos, o projeto foi rejeitado pelo corpo eleitoral. No referendun realizado em maio de 1946, responderam "sim" 9.454.034 votantes, e "não", 10.584.359. Retomado o esfôrço deliberativo da Assembléa em agosto, só em outubro, e através de "compromisso" dos partidos no interesse geral de "sair do provisório", pôde o novo projeto ser submetido ao voto popular. Ainda assim, foram apurados 9.297.470 sufrágios favoráveis e 8.165.459 contrários, ocorrendo expressiva abstenção (9). Funcionou, incontestavelmente, o mecanismo da democracia.

(4) Tunc, André et Suzanne: *Le Système Constitutionnel des Etats Unis d'Amérique*, Edita. Domat Montchrestien, Paris, 1954, I, págs. 66-70; *The Federalist*. Basil Blackwell, Oxford, 1948.

(5) Savattier, R.: *L'art de faire les Lois-Bonaparte et le Code Civil* — Lib. Dalloz, Paris, 1927, págs. 6-7.

(6) Bühler, Ottmar: *La Constitution Allemana* — Trad. de José Rovira Armengol — Edit. Labor, SA, Barcelona, 1931, págs. 29-36.

(7) Lucifredi, Roberto: *La Nuova Costituzione Italiana*, Società Editrice Lib. Milano, 1952, págs. 12-14.

(8) Crosa, Emílio: *La Nouvelle Constitution ses Caracteres* — In *La Constitution Italienne de 1948*, trad. de Meynaud e Garnier, Lib. Armand Colin, Paris, 1950, pág. 43.

(9) Vedel, Georges: *Manuel Elémentaire de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1948, págs. 299-309.

É certo que em 1958, no vértice de violenta crise, a França adotou uma Constituição de índole napoleônica. Mas o General **De Gaulle**, além de assumir a responsabilidade de a promulgar, só o fez com prévia aprovação do povo, expressa por 17.668.790 votos, contra 4.624.511, no território metropolitano ⁽¹⁰⁾. Além disso, o poderoso Presidente, para considerar plenamente legítima sua autoridade, propôs reforma da Constituição no sentido de que fôsse eleito por sufrágio direto e universal. É o que consagrou a revisão constitucional de novembro de 1962. E ainda recentemente subordinou-se, constringido ou não, às regras constitucionais, concorrendo a segundo turno da eleição, por não haver obtido no primeiro maioria absoluta. Em que pese a essas singularidades, e ao reconhecimento de que "as liberdades públicas estão mantidas no essencial", **Duverger**, tendo em vista "o caráter autoritário e pessoal do poder político", qualifica o regime de "ditadura liberal" ⁽¹¹⁾.

É evidente, pois, que, mesmo nos períodos de crise, a regra de proceder do legislador consiste no acôrdo entre fôrças opostas.

Avulta a propriedade dessa diretriz quando se trata das constituições, que não podem ser instrumentos de minorias eventualmente dominantes. Por sua natureza e destinação, as constituições representam fórmulas de convivência pacífica de todos os cidadãos. É imperioso, conseqüentemente, que sejam expressão real da vontade majoritária, pela conciliação das tendências configuradas no meio social diversificado. As constituições só expressam, justificadamente, a rigidez de um sistema, ou o pensamento de uma personalidade vigorosa, nas revoluções sociais, ou nos instantes de crises profundas, em que a vitória do poder pessoal parece impedir a dissolução da comunidade nacional. Excluídas essas hipóteses, os textos marcados por parcialidade excessiva não indicam fôrça, antes, fraqueza. Traduzem o receio do grupo dirigente de submeter os fundamentos e os fins de seu domínio, na hora de defini-los, à investigação e ao combate do pensamento independente. Todo poder ilegítimo teme o juízo crítico.

TRADIÇÃO E RENOVAÇÃO NO BRASIL

A tradição republicana brasileira ostentava o princípio da livre pesquisa e do compromisso amplo na elaboração constitucional. Em 1890 e 91, como em 1934 e 1946, as correntes de opinião, representadas na Assembléia Constituinte ou através de manifestações idôneas, tiveram oportunidade de apreciar, convenientemente, a construção do regime. Verificava-se que, na proporção do desenvolvimento da cultura nacional, cresciam as condições de influir a consciência pública, sem restrições odiosas, na fixação dos rumos constitucionais. Já na reforma de 1926, apesar dos sobressaltos, não houve artifício para decisão de ímpeto. As duas câmaras do Congresso apreciaram as emendas nas sessões legislativas ordinárias de 1925 e 1926, como previsto na Constituição. E em 1961, a revisão brusca, para instituir o sistema parlamentar de Governo, visou a garantir a sobrevivência da ordem constitucional, enêrgicamente defendida pelo povo.

(10) *Preâmbulo da Constituição de 1958*; **Duverger, Maurice**: *La Cinquième République*, Presses Universitaires de France, Paris, 1959, pág. 15.

(11) **Duverger, Maurice**: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Presses Univ. de France, Paris, 1966, páginas 492-494.

Fortalecia-se, desta sorte, o espírito de legalidade e de compreensão democrática. Ainda em 1963, partidários do Governo insurgiram-se, ao lado de adversários e de grupos independentes, contra o pedido de decretação do estado de sítio, formulado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Acertadamente, não lhes pareceu ajustada a iniciativa aos pressupostos da Constituição. E as idéias sobre reforma básica, largamente defendidas então, mas tumultuadas as aspirações por minoria ativa, encontravam freio nesse sentimento comum de ordem, embora a Carta de 1946, em que êle materialmente repousava, também merecesse revisão extensa e profunda.

Cumpria, pois, ao poder dirigente, assegurar continuidade e vigor lógico a êsse processo de evolução cultural, corrigindo-lhe as deformações, invariavelmente presentes aos movimentos de mudança social e política.

A CONSTITUIÇÃO DE 1967

A forma de elaboração da Constituição de 1967, o conteúdo geral dela e os passos iniciais na sua execução, confirmam juízo que emitimos sobre o projeto: é o instrumento de um poder autocrático. Feita apressadamente, no prazo fatal e exíguo de 43 dias, fixado pelo Poder Executivo no Ato Institucional n.º 4, é um aglomerado de idéias. Não tem sistematização e unidade. Não concilia tendências e objetivos. Não protege efetivamente o indivíduo. Não assegura organização conveniente da vida política, social e econômica do País. Enfim: não sendo um documento de compromisso legítimo entre forças contrapostas, é um escrito de concessões arbitrárias ao que se tem chamado a "conjuntura revolucionária".

Assim, proclama que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido (art. 1.º, § 1.º). Em respeito a êsse princípio, estabelece que a eleição de Governador e Vice-Governador, de Prefeito e Vice-Prefeito, se faz por sufrágio universal e voto direto e secreto (art. 13, § 2.º, e art. 16, I). Contraditóriamente, porém, estipula, numa regra de circunstância, adotada em caráter permanente, que o Presidente e o Vice-Presidente da República, ao invés de escolhidos pelo povo, são designados por um colégio eleitoral, e não só por voto indireto, também nominal (art. 76). Cresce a anomalia porque deputados estaduais (art. 13, II) e vereadores (art. 16, I), deputados federais (art. 41) e senadores (art. 43), se elegem, como os titulares do Poder Executivo regional e local — quanto a êstes com exceções enumeradas —, por voto direto e secreto. Pior, entretanto, do que o prejuízo à unidade do regime de escolha preferido no texto (art. 143), é que a eleição indireta retira ao Presidente da República, mesmo desprezadas razões teóricas, o prestígio de órgão emanado do voto popular. Depreciação de origem assemelhada, em menor grau, resulta da nomeação dos prefeitos das Capitais (art. 16, § 1.º, e). E as soluções grandemente inovadoras, reclamadas pela sociedade em transição, impõem que seja indiscutível a legitimidade do poder.

Por generalizada resistência da opinião do País, a que estava solidária uma parte da representação parlamentar que apoiava o Governo — e em virtude dessa circunstância —, foi revisto o projeto no capítulo, impreciso e tortuoso, dos direitos e garantias individuais. Mas, ao mesmo tempo, a maioria parlamentar houve que aprovar disposições tipicamente restritivas das regalias enumeradas nos arts. 150, 142, I, e 143. A Constituição prevê, com efeito, no art. 151, e sob o fundamento de

subversão e corrupção, a suspensão de direitos políticos, "declarada" pelo Supremo Tribunal Federal, de quem abusar desses direitos ou dos direitos individuais de manifestação do pensamento e de convicção política ou filosófica, do exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, e de reunião e associação. São consideradas insuficientes, portanto, as punições do direito penal, comum ou especial. A par disso, no art. 148, e contrariamente à tradição do direito público, a Constituição permite que, além dos nela previstos, lei complementar estabeleça "outros casos de inelegibilidade". A cláusula de que esses "outros casos de inelegibilidade" sejam definidos "visando à preservação do regime democrático, da probidade administrativa e da normalidade e legitimidade das eleições" não desfaz nem diminui o risco da norma, pois tais conceitos estarão sempre sujeitos às flutuações de lei ordinária, apenas votada por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional (art. 53). Com igual critério estranho e perigoso, a Constituição autoriza, durante o estado de sítio, além das medidas coercitivas que especifica (art. 152, § 2.º), a adoção de outras sanções "estabelecidas em lei", aplicáveis, como aquelas, pelo Presidente da República (§ 3.º). Por fim, estatui que "toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei" (art. 89), os quais, dependentes, assim, do arbitrio de maiorias simples e ocasionais, poderão gerar graves constrangimentos, inclusive quanto à extensão do fôro militar aos civis, facultada no art. 122, § 1.º.

Destarte, as prerrogativas essenciais do homem e do cidadão ficam expostas a artifícios, variáveis com as conveniências políticas.

As incongruências, porém, atropelam-se no texto. No art. 149, I, a "pluralidade de partidos" é destacada com um dos princípios de organização da vida política. Mas no mesmo artigo, no inciso VII, registra-se, em forma de requisito de organização e funcionamento dos partidos, a "exigência de... dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores". Se a legislação comum e a justiça eleitoral não puderem superar a rigidez desse texto, ter-se-á impedido o curso regular da vida política, pela impossibilidade de formação de novos partidos e pela sobrevivência das atuais e inadequadas organizações. Nenhuma agremiação poderá dispor, para sua criação, de "dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de senadores", senão mediante desvinculação desses representantes de seus atuais partidos, fato que não deve ser sugerido nem imposto pela ordem jurídica. "O bom jurista — como lembra oportunamente **Claude du Pasquier** —, alia ao conhecimento racional e científico do direito a nobreza moral, que somente ela confere valor à vida humana" (12). Na política, é a correção do sistema partidário que valoriza o regime representativo.

Tais desvios e excessos normativos criam a insegurança no plano das instituições políticas e dos direitos, proporcionando ao Poder Executivo situação excepcional.

Aliás, se a Constituição proclama a independência e harmonia dos poderes (art. 6.º), defere ao Presidente da República prerrogativas inconciliáveis com esse princípio, sobretudo no que respeita à faculdade de legislar. Em verdade, não negamos nem repelimos a tendência de ampliação da competência do Poder Executivo, inclusive no domínio normativo. Já o dissemos na Comissão Mista do Congresso Nacional, a propósito do projeto de Constituição, no voto emitido em nome do Movimento

(12) **Du Pasquier, Claude**: Introduction à la théorie générale et à la philosophie du Droit, Delachaux Niestlé S.A., Neuchâtel, 1948, pág. 334.

Democrático Brasileiro: "Não se condenam as normas destinadas a regular o processo legislativo para torná-lo mais rápido e perfeito. Não se impugnaram, mesmo, certas restrições concernentes aos projetos criadores de despesa. Tais regras se vão generalizando, e a Emenda Constitucional n.º 17, de 1965, consagrou várias delas. Não se recusa, enfim, maior participação do Presidente da República na formação das leis. É imprescindível, porém, que por esse meio não se subverta o sistema, destituindo o Congresso de capacidade normativa adequada. Depois, impõe-se que a perda de poder de legislar do Congresso seja compensada pelo fortalecimento da faculdade de controle dos atos do Governo. É o que conclui a obra editada por inspiração da União Interparlamentar, mediante estudo comparativo da estrutura e do funcionamento das instituições representativas de 41 países: "o Parlamento não tem mais o privilégio da função legislativa. A iniciativa em matéria legislativa e financeira parcialmente lhe escapa; a prática da delegação de poderes contribui para restringir seu papel no domínio da lei. Mas, ao mesmo tempo, as prerrogativas das assembleias deslocam-se para a esfera de controle da atividade governamental. O Governo prevê e dirige; o Parlamento controla, aprova, rejeita e, por vezes, inspira" (*Parlements*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961, pág. 311)".

Mas, o que se verificava no projeto, apura-se, grandemente, na Constituição. Extrai ao Congresso a atribuição exclusiva de conceder anistia (art. 46, VIII). Transfere para o Presidente da República a decretação do estado de sítio (art. 152). Além de facultar a delegação legislativa ao Presidente da República (arts. 55 e 57), dá-lhe o poder de "expedir decretos com força de lei" sobre segurança nacional e finanças públicas (art. 58). Tornou da competência exclusiva do Presidente da República, genericamente, "a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira" (art. 60, I). Quanto ao orçamento, a par de outras normas limitativas da competência do Congresso, estipula que "não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo" (art. 67, § 1.º). O Poder Legislativo estaria reduzido a mero instrumento de registro da proposta orçamentária, se outras regras não pudessem ser invocadas, inclusive a de iniciativa parlamentar que exige a aprovação, mediante lei, dos planos e programas, nacionais e regionais, e dos orçamentos plurianuais (art. 46, III).

De modo geral, entretanto, a Carta de 1967 suprime atribuições legislativas do Congresso Nacional, sem lhe outorgar poderes de fiscalização e controle. No art. 71 prescreve que "a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo". Mas o Tribunal de Contas, que corporifica, atualmente, o órgão permanente de controle externo (§ 1.º), teve sua competência restringida, e não ampliada. Na tentativa de reforçar-se a função de controle, introduziu-se na Constituição (art. 48) a norma que constava do art. 5.º da Emenda n.º 17: a lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada. No entanto, o funcionamento do Poder Legislativo, sob o quadro partidário existente e com a intervenção excessiva do Executivo, não é animador para elaboração de lei dessa natureza.

Mais avulta a crise das instituições porque o desequilíbrio não é apenas no plano horizontal, entre os poderes constitucionais, mas também de sentido vertical, no âmbito da federação. Embora declare a existência da República Federativa (art. 1.º)

e que os Estados se organizam e se regem por suas constituições e leis, respeitados os princípios constitucionais estabelecidos (art. 13), a União se reserva poderes ou cria normas que vão além da tendência de fortalecimento do poder central, reconhecida em tôdas as federações contemporâneas. Assim: a remuneração a Vereadores só é permitida aos das Capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, e dentro dos critérios e limites fixados em lei complementar (art. 16, § 2.º); em lei complementar também serão regulados os conflitos e as limitações de competência tributária dos Estados e Municípios (art. 19, § 1.º). Assegura-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios participação na arrecadação do impôsto sôbre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, do impôsto de energia elétrica e do impôsto decorrente do aproveitamento de minerais do País (art. 28). Mas "a distribuição será feita nos termos da lei federal, que poderá dispor sôbre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos" (parágrafo único). Somadas essas e outras regras ao princípio, já anteriormente admitido, de que cabe à União estabelecer "normas gerais de direito tributário" (artigo 19, § 1.º), vê-se quanto estão limitadas as raíais de atribuição das unidades federadas.

No domínio econômico e social, entretanto, a Constituição não é pródiga em cláusulas afirmativas de poder e disciplina. Ao contrário, é restritiva da capacidade de intervenção do Estado. A filosofia que a orienta é a do liberalismo superado e impróprio para corrigir os desequilíbrios econômicos e sociais e promover o progresso geral. Por isso proclama que "sômente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica" (art. 163, § 1.º). A experiência e as injustiças sociais revelam, porém, que o procedimento adequado, no Estado moderno, se traduz nessa reflexão de Jacques Leclercq: todo progresso impõe uma coordenação maior do trabalho (13). Tanto mais há de estar presente o Estado quanto a atividade econômica envolver o próprio interesse nacional. Não obstante isso, e a evidência do que representa para o País a economia do petróleo, a Constituição limitou o monopólio à pesquisa e à lavra (art. 162). A Lei n.º 2 004, contudo, o havia estendido ao refino, respeitando apenas a atividade das empresas permissionárias existentes (art. 43).

Claro é que essa linha de timidez, no domínio econômico, daria igual colorido à Constituição no reconhecimento dos direitos dos trabalhadores. Não tem força inovadora. Basta salientar-se que a participação nos lucros e na gestão da empresa só se efetuará "nos casos e condições que forem estabelecidos", ou seja, segundo as vacilações da legislação ordinária. E a participação na gestão só se operará "excepcionalmente" (art. 158, V). Demais, proíbe o direito de greve em "**atividades essenciais, definidas em lei**" (artigo 157, § 7.º). Não enunciadas, sequer genêricamente, essas atividades, o direito de greve está exposto às circunstâncias, por vêzes invencíveis.

Invencíveis, aliás, são as dificuldades que seguem a execução da Constituição, por seu contexto e pela inexistência de espírito firme para fazê-la respeitada, por parte dos dirigentes do País. A insistência em aplicar Atos Institucionais e Complementares, simultaneamente com a Constituição, e para disciplinar direitos individuais e políticos, é sinal manifesto de sobrevida da ação discricionária.

(13) Leclercq, Jacques: La Révolution de l'homme au XX.^e siècle, Costerman, 1963, pág. 100.

A elasticidade dada ao conceito de segurança nacional, o ponto de abranger problema de aluguel, para uso do decreto-lei previsto no art. 58, é prova, também, do intuito abusivo de manutenção da faculdade indelimitada.

Vários preceitos propiciam decisões arbitrárias, inclusive no âmbito parlamentar. Exemplo disso é a regra segundo a qual "o projeto de lei, que receber parecer contrário quanto ao mérito, de todas as comissões, será tido como rejeitado" (art. 61, § 2.º). A norma é conveniente e proveio da Emenda Constitucional n.º 17 (art. 6.º). Mas o princípio há de aplicar-se aos projetos na casa legislativa de origem. Situado, porém, como está, num parágrafo vinculado a artigo que cuida da tramitação dos projetos na Câmara revisora (art. 61), vem originando dúvida. E pode ocorrer, abusivamente embora, mas em virtude da localização da norma, que comissões de uma Câmara do Congresso venham a tornar-se órgãos revisores, conclusivamente, de decisões do Plenário da outra Casa.

REVISÃO NECESSÁRIA

O exame geral da Constituição demonstra, pois, que sua revisão é necessária e urgente. Pouco importa que seja recém-nascida. Como argüiu **Duverger** quanto ao regime francês de 1946, "a estabilidade constitucional não é um bem senão se a Constituição corresponde às necessidades do país que rege" (14). Com referência à Constituição brasileira de 1967, sua fisionomia e sua prática inicial mostram que cumpre revê-la, para ser útil ao País. A conjugação de esforços, nesse sentido, há de ter, afinal, o apoio do Governo, que não pode ser insensível a aspirações gerais. Aos homens de cultura especializada, no campo do direito, e aos pesquisadores da realidade social, cabe a tarefa de fixação das teses fundamentais. Nos pontos que delineamos residem alguns dos aspectos merecedores de reflexão.

Certo é que a reforma se impõe no empenho de criar-se um estado democrático atualizado: de instituições firmes, capazes de garantir o desenvolvimento e a segurança do País em harmonia com a valorização do homem e de seus direitos essenciais.

Para tanto, não há que temer os fatos que desagüaram no movimento militar vitorioso de 1964. As próprias circunstâncias em que se consumou o êxito, sem resistência violenta, indicam que não havia no País um processo social e político de subversão. E **Caio Prado Junior** observa, com insuspeição, a propósito da situação anterior a 1964, que "a ação revolucionária se reduziu de fato a pequenos minorias e se concentrou em acanhadas cúpulas que, se muito se agitavam dando possivelmente a impressão, às vèzes e para aquêles que nelas se envolviam, de grandes acontecimentos, na realidade marcavam passo à espera de um feliz acaso que fizesse algum dia cair-lhes nas mãos o poder, como um fiat do Destino" (15). Depois, o Governo provindo do movimento de 1964 não refletirá confiança em suas atividades, nem nas forças que o escudam, se temer o espírito de reforma.

Forte é o poder que submete suas diretrizes ao confronto das divergências, livre e pacificamente expostas e propagadas. E não há método mais pacífico de ação do que o das revisões constitucionais, realizadas por meios democráticos.

(14) Duverger, Maurice: *Les Constitutions de la France*, Presses Universitaires de France, Paris, 1950, pág. 123.

(15) Prado Junior, Caio: *A Revolução Brasileira*, Editora Brasiliense, S. Paulo, 1966, pág. 25.