



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **ARQUIVOS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Presidente: NELSON MARCHEZAN**

**1º-Vice-Presidente: HAROLDO SANFORD**

**2º-Vice-Presidente: FREITAS NOBRE**

**1º-Secretário: FURTADO LEITE**

**2º-Secretário: CARLOS WILSON**

**3º-Secretário: JOSÉ CAMARGO**

**4º-Secretário: PAES DE ANDRADE**

## **SUPLENTE DE SECRETÁRIOS**

**1º-Suplente: SIMÃO SESSIM**

**2º-Suplente: JOEL FERREIRA**

**3º-Suplente: LÚCIA VIVEIROS**

**4º-Suplente: JACKSON BARRETO**

## **SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**Secretário-Geral: PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA**

## **DIRETORIA-GERAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Diretor-Geral: ALTEREDO DE JESUS BARROS**







# **ARQUIVOS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

Esta Revista tem como objetivo a divulgação de pareceres selecionados, retirados dos arquivos da Comissão de Constituição e Justiça, sem compromisso de datas, bem como a publicação de artigos, conferências e trabalhos concernentes à matéria constitucional, jurídica e de ciência política, oferecendo aos parlamentares e demais interessados subsídios para consultas e estudos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Comissão de Constituição e Justiça  
Diretoria Legislativa

# ARQUIVOS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

(V. 5 nº 1 jan./jun. 1981)

Trabalho elaborado sob o patrocínio da  
Comissão de Constituição e Justiça da  
Câmara dos Deputados, na Presidência  
do Deputado Ernani Satyro.

*Coordenação: Deputado Ernani Satyro*

*Elaboração: Oneil de Abreu Rada*

Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Publicações

BRASÍLIA — 1981

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor: G. Humberto Barbosa

### CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor: Aristeu Gonçalves de Melo

### COORDENAÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Diretora: Maria Liz da Silva Braga

Arquivos da Comissão de Constituição e Justiça. — Vol. 1 — nº 1 — (jul./dez. 1965) — Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1965 —

Semestral

Publicação suspensa: — 1979. Elaboração 1979 —, Oneil de Abreu Rada.

CDU 342.536.7:340.131.5(81)

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Presidente: Ernani Satyro — PDS

Vice-Presidente: Gomes da Silva — PDS

Vice-Presidente: Mendonça Neto — PMDB

### *Titulares*

#### PDS

Afrísio Vieira Lima  
Altair Chagas  
Antonio Dias  
Antônio Morimoto  
Bonifácio de Andrada  
Christiano Dias  
Lopes  
Claudino Sales  
Djalma Bessa  
Djalma Marinho

Francisco Benjamim  
Jairo Magalhães  
Joacil Pereira  
Natal Gale  
Nelson Morro  
Oswaldo Melo  
Paulo Pimentel  
Theodorico Ferraço  
3 vagos

#### PMDB

Adhemar Santillo  
Antônio Russo  
Elquisson Soares  
Harry Sauer  
João Gilberto

Marcello Cerqueira  
Oswaldo Macedo  
Pimenta da Veiga  
Tarcísio Delgado  
vago

#### PP

Antônio Mariz  
Jorge Moura  
Louremberg Nunes  
Rocha

Lázaro Carvalho  
Luiz Leal  
Miro Teixeira  
Péricles Gonçalves

PDT

Sérgio Murilo

PT

João Cunha

*Suplentes*

PDS

Adhemar de Barros  
Filho  
Cantídio Sampaio  
Carlos Chiarelli  
Célio Borja  
Darcílio Ayres  
Feu Rosa  
Geraldo Guedes  
Hugo Napoleão  
Igo Losso  
Jorge Arbage

José Mendonça Bezerra  
Maluly Netto  
Nilson Gibson  
Ney Ferreira  
Osmar Leitão  
Pedro Collin  
Raimundo Diniz  
Ricardo Fiuza  
3 vagos

PMDB

Amadeu Geara  
Cardoso Alves  
Délío dos Santos  
Edgard Amorim  
José Costa  
Juarez Furtado

Oswaldo Lima  
Roberto Freire  
Valter Garcia  
Waldir Walter  
Walter Silva

PP

Caio Pompeu  
Carlos Wilson  
Henrique Eduardo  
Alves

Marcelo Medeiros  
Márcio Macedo  
Rubem Dourado  
Sérgio Ferrara

PDT

Lidovino Fanton

PT

Luiz Cechinel

Secretária: Maria Inilta Pessoa César

## SUMÁRIO

	Pág.
Biografia — José Adriano Marrey Júnior .....	13
O poder da reforma constitucional — Flávio Sátyro Fernandes .....	15
Voto distrital, sua mecânica em alguns países .....	33
Eleições distritais no Império (1830/1889) e na República (1891/1930) .....	59
<b>PARECERES</b>	
Pronunciamento da CCJ sobre interpretação constitucional e regimental sobre a reeleição de membro da Mesa. Consulta s/nº Relator: Erna- ni Satyro .....	71
<b>Sublegendas</b>	
Indicação nº 8/68. Autor: Francelino Pereira. Relator: Amaral de Souza .....	86
<b>Extinção de partidos</b>	
Projeto de Lei nº 977/79. Autor: Albérico Cordeiro. Relator do venci- do: Jorge Arbage. Voto: Joacyl Pereira .....	99
<b>Registro provisório de partido político</b>	
Projeto de Lei nº 1.774/76. Autor: Joaquim Bevilacqua. Relator. Cle- verson Teixeira. Voto: Gomes da Silva .....	119
<b>Cancelamento de Filiação Partidária</b>	
Consulta s/nº 1.961. Relator: Martins Rodrigues .....	130
<b>Desligamento de Filiação Partidária</b>	
Projeto de Lei nº 5.866/78. Autor: Senado Federal. Relator: Brabo de Carvalho .....	136
<b>Elevação de Território à condição de Estado</b>	
Projeto de Lei Complementar nº 64/76. Autor: Jerônimo Santana. Relator: Antônio Morimoto .....	140

## Crimes de Responsabilidade

Projeto de Lei nº 5/55. Autor: Luís Francisco. Relator: Prado Kelly 156

## Crédito Rural

Projeto de Lei nº 3.125/65. Autor: Poder Executivo. Relator: Ulysses  
Guimarães ..... 171

## Locação de Prédios Urbanos

Projeto de Lei nº 2.320/74. Autor: Poder Executivo. Relator: Blota  
Júnior ..... 206

## Reajustamentos Salariais

Projeto de Lei nº 1.867/79. Autor: Wilson Braga. Relator: Nilson  
Gibson ..... 230

## Limites de Remuneração no Serviço Público

Projeto de Lei nº 21/55. Autor: Poder Executivo. Relator: Raymundo  
Brito ..... 236

## Reabilitação Criminal

Projeto de Lei nº 4.044/66. Autor: Senado Federal. Relator: Luiz  
Athayde ..... 248

## Soberania do Júri

Projeto de Lei nº 2.078/69. Autor: Poder Executivo. Relator: José  
Lindoso ..... 253

## Mandado de Segurança

Projeto de Lei nº 289/55. Autor: Broca Filho. Relator: Adauto Car-  
doso ..... 261

## Mercado de Capitais

Projeto de Lei nº 2.732/65. Autor: Poder Executivo. Relator: Laerte  
Vieira ..... 265

## Cobrança de Laudêmio

Projeto de Lei nº 402/79. Autor: Athiê Coury. Relator: Afrísio Vieira  
Lima ..... 273





**MARREY JÚNIOR**

Presidente da Comissão de Constituição e Justiça de 1952 a 1953



## **JOSÉ ADRIANO MARREY JÚNIOR**

Nasceu em Itamanditiba, Minas Gerais, a 7 de agosto de 1885. Filho de José Adriano Marrey e Clara Monteiro de Barros Marrey. Coursou o Ginásio do Estado de São Paulo e a Faculdade de Direito de São Paulo, por onde se diplomou. Advogado, Membro do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto dos Advogados e do Instituto Histórico de São Paulo. Vereador à Câmara Municipal de São Paulo em quatro legislaturas consecutivas. Deputado Federal em 1927/30. Membro do Conselho Administrativo do Estado de São Paulo, Secretário do Interior e Justiça, Presidente da Câmara Municipal de São Paulo em 1948/50. Eleito Deputado Federal pelo PTB paulista em 1950, renunciou ao mandato em 1953 para assumir a Secretaria de Justiça da Prefeitura Municipal de São Paulo.

“A São Paulo prestou vasto elenco de bons serviços. A ele se devem a criação do Juizado de Menores, as humaníssimas leis de proteção à infância e ao menor abandonado e transgressor, a primeira lei paulista atinente a processo de acidente do trabalho, o patronato aos egressos da penitenciária, a direção de uma campanha saneadora, um corajoso projeto visando a disciplinar a venda e o uso de bebidas alcoólicas.”

No Direito, demonstrava-se conhecedor da melhor doutrina, primando a intocabilidade do jurista sobre o interesse profissional.

Na Política, sua missão foi defender a causa da Democracia. Vivendo numa época tumultuária, em que as paixões se exacerbavam no entrechoque das teorias, aplicou o admirável arcabouço lógico-jurídico na defesa das instituições.

Na Câmara Federal, o Parlamentar paulista soube conquistar posição de singular relevo. Tornou-se célebre no Congresso o debate travado certa feita com Souza Filho.

Fundador do Partido Democrático, ao lado do conselheiro Antônio Prado, Marrey Júnior enfrentou o maquiavelismo da máquina eleitoral da situação, elegendo-se, em 1927, Deputado Federal com Francisco Morato e Paulo Moraes Barros. Vice-Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, tornou-se seu Presidente de 1952 a 1953.

---

Os dados acima foram tirados das seguintes fontes:

OTTO CYRILLO LEHMANN — “José Adriano Marrey Júnior, um humanista da velha escola”

AMADOR CYSNEIROS — “Parlamentares Brasileiros” (Suplemento de Notas Parlamentares)

# O PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL

FLÁVIO SÁTYRO FERNANDES(\*\*)

Professor da Universidade Federal da Paraíba

**Natureza do poder de reforma constitucional — Limitações ao poder de reforma constitucional — Nosso entendimento — Procedimento da reforma — Conclusões.**

*Uma Constituição ideal jamais existiu e jamais existirá.*

KARL LOEWENSTEIN

## NATUREZA DO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Tema de permanente relevância no campo dos estudos políticos é o que diz respeito ao poder de reforma ou revisão das Constituições, sua natureza, suas limitações, seus procedimentos.

(\*\*) FLÁVIO SÁTYRO FERNANDES — Professor da Universidade da Paraíba, Bacharel pela Faculdade de Direito do Recife, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Secretário de Estado do Interior e Justiça da Paraíba, no Governo Ernani Sátiro. Romancista e Historiador.

A questão está, sem dúvida, centrada na existência de Constituições rígidas, que não podem ser modificadas da mesma maneira que as leis ordinárias, demandando um processo mais complicado e solene. De tal rigidez resulta uma relativa imutabilidade do texto constitucional ou, como diz o Professor Paulo Bonavides, uma certa estabilidade ou permanência que traduz até certo ponto o grau de certeza e solidez das instituições contidas em um determinado ordenamento estatal. É, ainda, o mesmo constitucionalista que, ressaltando ter sido a pretensão à imutabilidade o sonho de alguns iluministas do século XVIII, assinala: “Cegos de confiança no poder da razão, queriam eles a lei como um produto lógico e absoluto, válido para todas as idades, atualizado para todas as gerações.” (1)

O máximo que se alcançou, no entanto, foi uma imutabilidade relativa, pois que o progresso, a mudança, a renovação, a rotatividade de que se compõe a vida forcem modificações nos sistemas políticos, modificações que, se não obtidas por meios pacíficos, terminam por levar à revolução, ou seja, à transformação violenta das instituições.

João Barbalho, comentando o artigo 90 da Constituição brasileira de 1891, que permitia sua revisão, acentuava:

“Seria perigoso vedar ou cercar de obstáculos legais insuperáveis as reformas constitucionais. Quando um povo quer seriamente, nada há que se lhe possa opor. É sempre melhor que elas se façam pelos trâmites estabelecidos por lei, do que se realizem por processos violentos e revolucionários.”(2)

Dá por que, mesmo rígidas, as Constituições não almejam uma imutabilidade absoluta, deixando abertas as comportas por onde desaguarão as correntes da ansiedade popular. Para satisfazê-la é que os estatutos políticos abrigam as hipóteses de sua própria reforma, atendidas e cumpridas as exigências capazes de pôr em ação o poder de revisão. Essas exigências, esses procedimentos, mais complexos e solenes, tendem essencialmente — na lição de Biscaretti di Ruffia — a garantir uma melhor tutela das minorias, tornando mais difícil a reforma constitucional por parte de uma maioria, sobretudo se não-qualificada. (3)

---

(1) *Direito Constitucional*, pág. 169.

(2) *Constituição Federal Brasileira* — Comentários, pág. 499.

(3) *Derecho Constitucional*, pág. 272.

O poder de reforma constitucional é poder constituinte, mas poder constituinte instituído, assim considerado em vista de ser criado ou permitido pelo poder constituinte originário. Sendo poder constituinte instituído, o poder de reforma constitucional porta em si aqueles três caracteres referidos pelos doutrinadores: derivação, subordinação e condicionamento.

A respeito desses três caracteres, vale transcrever a lição de Manuel Gonçalves Ferreira Filho: (4)

“Em primeiro lugar, o Poder Constituinte instituído é um poder *derivado*. Isto significa que ele retira sua força do Poder Constituinte originário, e não de si próprio, como ocorre com o Poder Constituinte originário. Para que se fixe bem, o Poder Constituinte originário se funda nele próprio: o Poder Constituinte derivado se funda no Poder Constituinte originário.

.....

O segundo traço característico do Poder Constituinte derivado é a sua subordinação, ou seja, é um poder subordinado. Quando a doutrina menciona subordinação do Poder Constituinte derivado, quer dizer que esse poder é limitado pelas regras de fundo eventualmente estabelecidas pelo Poder Constituinte originário. Pelas regras de fundo, porque tanto podem ser esses limites explícitos, como também podem ser implícitos, segundo uma ponderável corrente doutrinária.

.....

O terceiro traço característico do Poder Constituinte instituído é o seu condicionamento. É um poder condicionado. Tal significa que ele está sujeito às regras de formas estabelecidas pelo Poder Constituinte originário, as regras concernentes ao modo, digamos assim, pelo qual se há de fazer a modificação constitucional.”

Como poder constituinte instituído, o poder de reforma constitucional é, pois, *derivado*, *subordinado* e *condicionado*. A reforma constitucional só se faz porque autorizada pelo poder constituinte originário; a reforma constitucional só se faz nos limites traçados pelo poder constituinte originário; a reforma constitucional só se faz, finalmente, pelo modo ditado pelo poder constituinte originário.

---

(4) *Direito Constitucional Comparado*, pág. 138.

## LIMITAÇÕES AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL

A doutrina tem distinguido entre duas ordens de limitações ao poder de reforma constitucional: uma que compreende as chamadas limitações expressas ou explícitas e outra que compreende as chamadas limitações tácitas ou implícitas.

### a) Limitações expressas

As limitações expressas, também chamadas limitações explícitas, decorrem de preceitos inseridos na própria Constituição pelo poder constituinte originário e referem-se a fatores de natureza temporal, circunstancial ou material. Daí a sua divisão em limitações temporais, limitações circunstanciais e limitações materiais.

*Limitações Temporais.* As limitações de tal natureza estão contidas em dispositivos que vedam a reforma da Constituição antes de um determinado prazo. Expressamente estabelece-se uma intangibilidade temporária da Constituição. Estas limitações visam à consolidação da ordem jurídico-política recém-estabelecida, cujas instituições não se encontram, ainda, aclimatadas e enraizadas nas tradições populares.

Distinguiríamos dois tipos de limitações temporais: as que chamaríamos de *limitações temporais diretas* e *limitações temporais indiretas*.

O primeiro tipo se configura através de estipulação expressa, vedando por um certo período de tempo a modificação constitucional. Era o que estava na Constituição francesa de 1791, que vedava, por duas legislaturas seguintes à promulgação da Constituição, a sua alteração. Foi a fórmula acolhida, também, pela Constituição brasileira de 1824, que proibia a sua modificação por um espaço de quatro anos, nestes termos:

“Se passados quatro anos, depois de jurada a Constituição do Brasil, se conhecer que algum de seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escrito, a qual deve ter origem na Câmara dos Deputados e ser apoiada pela terça parte deles. (art. 174).”

Outra modalidade de *limitação temporal direta* é a que estabelece a periodicidade das modificações. É o caso, entre outros, da Constituição portuguesa, anterior à atual, que em seu artigo 137 estabelecia que as modificações somente



poderiam dar-se de dez em dez anos. Como assinala Manuel Gonçalves Ferreira Filho, isto seria magnífico se as crises políticas tivessem data certa... (5)

O outro tipo, que denominamos *limitação temporal indireta*, não fixa, expressamente, qualquer período de carência, entre a promulgação da Constituição e a oportunidade de sua reforma. Esta pode ser proposta a qualquer tempo. No entanto, os prazos a serem estabelecidos durante sua tramitação pelo órgão competente são tão extensos que chegam a constituir uma *limitação* idêntica aos casos anteriormente referidos. Esta modalidade foi acatada pela Constituição francesa do Ano III, que no seu artigo 338 estipulava exigências tamanhas, no tocante a prazos, que, apresentada uma proposta de modificação constitucional, somente ao fim de 9 anos seria convocado o órgão revisor. (6)

*Limitações Circunstanciais.* São vedações opostas à reforma constitucional, com base em circunstâncias históricas e excepcionais, visando a salvaguardar a livre manifestação do órgão revisor.

Duas situações graves têm sido incluídas como capazes de tolher a ação revisora: o estado de sítio e a ocupação do território nacional por tropas estrangeiras.

A primeira delas tem sido referida nas últimas Constituições brasileiras, a partir de 1934.

A Constituição atual, além do estado de sítio, contemplou a hipótese de *estado de emergência*, situação excepcional, prevista por força da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978.

Assim, a Constituição brasileira não poderá ser reformada durante os estados de sítio e de emergência.

A outra limitação constitucional diz respeito, como já foi dito, à ocupação do território nacional por tropas estrangeiras. Esta limitação pode ser encontrada na Constituição francesa de 1958 e já integrava a de 1946. Acontecimento histórico tem levado os franceses a acatar tal limitação. Ao instituí-la, em 1946, guardavam os franceses amarga lembrança do episódio político de julho de 1940, quando, invadida a França pelos Exércitos alemães, reformaram-se em Vichy as Leis Constitucionais da III República, com parte do território nacional ocupado e debaixo da pressão militar estrangeira. (7)

---

(5) Ob. cit., pág. 173.

(6) Paulo Bonavides, ob. cit.

(7) Paulo Bonavides, ob. cit.

*Limitações materiais.* Finalmente, dentre as limitações expressas ao poder de reforma constitucional, ressaltam aquelas que implicam em maior proteção a certos conteúdos constitucionais. Importam na imutabilidade, aí sim, absoluta, de certas instituições acolhidas no texto constitucional e que são protegidas de maneira especialíssima pelo poder constituinte originário, mediante o veto a qualquer proposta de sua abolição.

O poder constituinte originário torna, assim, expressamente intangíveis determinadas disposições, dotando-as daquilo que Karl Loewenstein chama de “intangibilidade articulada”. As normas assim protegidas abrigam instituições da maior significação para a estrutura política do país e como tais são merecedoras de uma proteção total, justificando-se por isso a sua absoluta inalterabilidade.

Karl Loewenstein intenta uma tipologia das disposições articuladas, relacionando algumas situações que, em várias Constituições, recebem aquele tratamento especialíssimo: 1. *La protección de la forma republicana de gobierno frente a la restauración monárquica: este problema ha perdido actualidad hasta en la misma Italia, donde el paso de la monarquía a la república en el referéndum de 1946 sólo fue aprobado por una mayoría relativamente pequeña.* 2. *La prohibición que se encuentra no pocas veces en Iberoamerica de reeligir al presidente tras uno o también tras dos periodos de mandato en el cargo presidencial: con ello se deberá evitar que el presidente, disponiendo sobre el aparato del poder estatal, se enraice en el poder y se convierta en dictador.* 3. *La prohibición de modificar la forma democrática de gobierno; como gatos escaldados, los Lander alemanes han tenido, tras 1945, muy en cuenta las experiencias del pasado.* 4. *En el mismo capítulo caen también las prohibiciones de modificar los derechos fundamentales.* 5. *La estructura federal. La prohibición contenida en la Constitución federal americana (artículo V, al final), de que ningún Estado pueda ser privado sin su consentimiento de igual representación en el Senado, no pertenece a este grupo; no es ninguna auténtica disposición de intangibilidad, ya que según la doctrina dominante nada se opondría a eliminar este precepto por meio de una enmienda constitucional, que llevaría también a tener que rayar la disposición según la cual cada Estado tiene que estar representado en el Senado por dos senadores (artículo I, sección 3, cláusula 1).* 6. *Ocasionalmente se encuentran también proposiciones generales de efectuar reformas que contradigan el espíritu de la constitución.* (8)

---

(8) *Teoria de la Constitución*, pág. 189.

Na realidade, a enumeração feita por Karl Loewenstein, ou qualquer outra que se faça, é meramente exemplificativa, porquanto o poder constituinte é soberano para dotar de intangibilidade qualquer das disposições constitucionais.

E a prática é seguida em muitas das Constituições conhecidas, conforme vem referido nos autores que tratam da matéria. Com base neles poderíamos citar inúmeros casos, a saber:

No Brasil, a Constituição de 1891 vedava a apreciação de emenda tendente a abolir a fórmula republicano-federativa ou a igualdade de representação dos Estados no Senado (art. 9º, § 4º). A Constituição de 1934 conferia intangibilidade à forma federativa de estado e à forma republicana de governo, por ela adotadas (art. 178, § 5º). Igual proibição se continha na Carta de 1937, na de 1946 (art. 127, § 6º) e na de 1967, quer na sua redação original (art. 5º, § 1º), quer na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 1 (art. 47, § 1º).

As Constituições francesas de 1884, de 1946 (art. 95) e de 1958 (art. 89) apontam como intangível a forma republicana de governo.

Da mesma natureza é o tratamento que à república dá a Constituição italiana (art. 139).

A Constituição da República Federal da Alemanha (art. 79, III) proíbe emenda que atinja os direitos fundamentais do homem.

A Constituição da Noruega (art. 112) proíbe as modificações que atentem contra o espírito da Constituição.

A Constituição portuguesa de 21 de março de 1911 excluía do poder de reforma a substituição da forma republicana de governo.

A Constituição da Suíça, de 1798, tornava intangível a democracia representativa.

A Constituição grega de 1952 proibia a eliminação da monarquia constitucional e a revisão de todas as disposições fundamentais.

A Constituição da Guatemala (1945) e a Constituição de El Salvador (1886) afastam do poder de reforma constitucional a proibição nelas contidas de reeleição do Presidente da República.

#### **b) Limitações tácitas**

Se a existência de limitações expressas ao poder de revisão constitucional é pacificamente reconhecida pela doutrina e constatada nas normas constitucionais que a elas aludem, o problema das limitações tácitas, também chamadas

implícitas, ganha sentido polêmico, com o confronto de idéias entre os que admitem e os que não admitem limitações não articuladas ao poder constituinte derivado para proceder à revisão do texto constitucional.

Segundo os que defendem a possibilidade de tais limitações, elas conferem proteção a certos valores ideológicos considerados fundamentais, implícitos, imanescentes ou inerentes a uma Constituição. Como tais, prescindiriam de normas que expressamente os resguardassem da ação revisora do poder constituinte derivado. Trata-se — diz o constitucionalista Karl Loewenstein —, no fundo, de um renascimento do direito natural, empreendido como defesa frente ao positivismo jurídico. (9)

Os argumentos apresentados em defesa da existência de limitações tácitas, de natureza histórica uns, de natureza jurídica outros, são rechaçados por Biscaretti di Ruffia, que assim expõe:

*“a) Los argumentos que se apoyan en el origen histórico parecen ya muy dudosos en sus presupuestos; a saber que las Constituciones puedan verdaderamente considerarse nacidas desde un punto de vista jurídico, por vía contractual (pacto entre rey y pueblo; entre varias clases sociales, entre Estados-miembros de un Estado federal); o que el fundamento jurídico de las mismas disposiciones debe precisamente fijarse en órganos excepcionales o en procedimientos extraordinarios que las originaron; o que, en fin, deba presuponerse una sección, o parte, del ordenamiento constitucional ya preexistente a la redacción jurídica del texto relativo, y representa, por esto, para el mismo, un antecedente inmodificable tanto entonces como luego. Por el contrario, parece incontrovertible que el modo mediante el cual nacen un derecho, una situación jurídica, una Constitución no prejuzga, ni determina, el modo a través del cual pueden luego cambiarse o extinguirse.*

*b) Tampoco parecen convincentes los diversos argumentos doctrinales que se basan en la naturaleza jurídica de las disposiciones que se afirman inmodificables, a la luz de la orientación dogmática aquí seguida: no convence la tesis de que también los órganos de reforma son órganos constituidos, y, por tanto, no pueden innovar sustancialmente la misma Constitución sin destruir al mismo tiempo las bases de la propia autoridad (ya que el ordenamiento estatal venido a luz vive ya su propia existencia y puede desarrollarse como mejor crea, valiéndose de los procedimientos y de los órganos destinados a ello); ni la tesis de que no es posible atacar los cimientos político-jurídicos del régimen (o de la Constitución en sentido mate-*

---

(9) Ob. cit., pág. 192.

*rial) (Mortati, Barile) propio del Estado sin interrumpir su continuidad; tampoco satisface la afirmación de que toda la estructura del Estado aparece regidamente enmarcada, desde arriba, por obra de una supernorma, que imprime irremediabilmente la forma esencial (Bon: inspirada en la Ursprungsnorm kelseniana); etc. Está claro, además, que para quien sigue una concepción puramente normativa del derecho — según la cual las distintas normas se reconducen a unidad sólo porque dimanen y dependen de una, o más, normas fundamentales — entonces el cambio de tales normas puede considerarse fundamentalmente que implica una innovación completa de todo el ordenamiento jurídico correspondiente (que está enraizado, en cambio, segundo nuestra concepción, en la continuidad de la institución concreta con la cual se identifica)."*

Porém, a maioria da doutrina, conforme salienta Manuel Gonçalves Ferreira Filho, citando Story, Cooley, Schmitt e Souza Sampaio, abraça o entendimento favorável à existência de limitações implícitas ao poder de reforma constitucional. <sup>(10)</sup>

Story foi, talvez, o primeiro a formular essa doutrina, sustentando que a federação americana seria inatingível por uma reforma constitucional. Para o autor americano a federação estaria defendida por um limite implícito oposto ao poder de reforma, argumentando com a intenção que tiveram os constituintes de 1787.

Cooley, outro constitucionalista americano, afirmava que o poder de revisão tem limites implícitos, limites esses que derivam do espírito da Constituição.

A respeito de Schmitt, diz Manuel Gonçalves Ferreira Filho: <sup>(11)</sup>

*"Para se entender o que ensina este autor é preciso ter presente de novo a distinção que ele faz entre Constituição e lei constitucional. A Constituição, para ele, é a decisão de conjunto sobre o modo e forma da unidade política. As leis constitucionais são as normas contidas na Constituição, que simplesmente completam ou regulam essa decisão política fundamental ou decisão de conjunto sobre o modo e forma da unidade política. Em razão disso, sustenta Carl Schmitt que o Poder Constituinte instituído pode alterar as leis fundamentais, mas não pode mudar a decisão de conjunto sobre o modo e forma da unidade política. Isto porque a decisão de conjunto seria, em última análise, a própria fonte do Poder Constituinte ins-*

---

(10) Ob. cit., pág. 144ss.

(11) Loc. cit.

*tituído. Tal decisão de conjunto sobre o modo e forma da unidade política consistiria, portanto, numa limitação para o Poder Constituinte instituído, uma limitação que, mesmo quando não fosse expressa, existiria implícita.*

*É claro que — prossegue o constitucionalista patricio — em face de uma Constituição que especifica as matérias relativamente às quais não pode-se operar a reforma constitucional, o problema muda um pouco de sentido. Porque, por exemplo, em face do Direito brasileiro, seria impossível sustentar que o cerne da decisão política consubstanciada na Constituição está na República e na Federação, as duas matérias consideradas intocáveis pela Constituições.'*

E conclui:

*"Mas, em relação a uma Constituição em que não haja tais limites expressos é que a argumentação de Carl Schmitt ganha uma importância bem maior. Carl Schmitt inclusive invoca, em abono de sua tese, a opinião de SIEYÉS no "Que é o Terceiro Estado?", recorrendo à regra de que o poder delegado nada pode alterar nas condições da delegação, condições que tanto seriam explícitas quanto seriam implícitas."*

Que princípios estariam implicitamente imunes à ação do poder de revisão constitucional?

Souza Sampaio, em seu livro *"O Poder de Reforma Constitucional"*, referido por Manuel Gonçalves Ferreira Filho, enumera quatro limitações que implicitamente inibem o poder constituinte revisor: a manutenção dos direitos fundamentais do homem; a inalterabilidade das regras concernentes ao titular do poder constituinte, que é o povo; a inalterabilidade de quem pode fazer a mudança da Constituição e, finalmente, a proibição de alteração das regras que disciplinam formalmente o procedimento da alteração constitucional.

Por sua vez, o Professor Paulo Bonavides proclama que *"essas limitações tácitas são basicamente aquelas que se referem à extensão da reforma, à modificação do processo mesmo de revisão e a uma eventual substituição do poder constituinte derivado pelo poder constituinte originário"*. <sup>(12)</sup>

Chegados a este ponto, ousaríamos expor o nosso entendimento sobre tão relevante tema.

---

(12) Ob. cit., pág. 176.

Entendemos que o poder constituinte derivado pode ser inibido por três tipos de limitações opostas ao seu trabalho de revisão constitucional, a saber:

- limitações explícitas;
- limitações implícitas;
- limitações imanentes.

As primeiras correspondem àquelas limitações expressamente consignadas no texto constitucional, a exemplo do artigo 47, § 1º, da Constituição brasileira, em vigor:

*“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.”*

As limitações do segundo tipo visam a assegurar a obediência às vedações expressamente estabelecidas. No caso da Constituição brasileira, por exemplo, não serão objeto de deliberação, igualmente, as propostas de emendas que, embora não abolindo expressamente a forma federativa de estado ou a forma republicana de governo, contemplam, no entanto, situações incompatíveis com uma ou com outra e capazes de redundar, remota ou indiretamente, em sua extinção.

Por fim as limitações imanentes configuram aquelas vedações que, em geral, são rotuladas como implícitas, as quais existem sem necessidade de menção expressa no corpo da Constituição. Entendemos, porém, que as limitações imanentes, como preferimos chamar, só podem ser reconhecidas ou buscadas em caso de completo silêncio da Constituição, ou seja, na hipótese de não ter o poder constituinte originário determinado, expressamente, qualquer vedação ao poder de revisão das normas constitucionais. Por que tal entendimento? Ora, o poder constituinte originário é soberano para determinar qualquer vedação ao poder de revisão constitucional. No caso da Constituição brasileira, exemplificativamente, o poder constituinte originário protegeu a Federação e a República, privando o poder revisor da faculdade de modificá-las. Poderia, na ocasião, ter tornado extensiva essa proteção àquelas outras situações aludidas pelos doutrinadores aqui citados: órgão revisor, procedimento da reforma, extensão da reforma etc. Se não o fez foi porque somente a forma federativa de estado e a forma republicana de governo mereceram sua proteção. Tudo mais poderá ser alterado pelo poder de reforma.

Silenciando, contudo, a Constituição, tocante a limitações dirigidas ao poder constituinte derivado de reforma, cabe falar, então, em vedações ou restrições imanentes, competindo à doutrina, só aí, perquirir a respeito de quais se-

rão os princípios nela contidos que estarão imunes à ação revisora, de acordo com o espírito do documento emanado do poder constituinte originário.

É como vislumbramos a questão, que tem merecido dos estudiosos páginas de brilho e erudição, a exemplo das lições aqui transcritas de diversos autores.

## PROCEDIMENTOS DA REFORMA

Por fim, cabe-nos abordar o problema concernente ao modo de elaboração da reforma ou ao procedimento da reforma.

Têm sido multiformes os procedimentos de reforma adotados nos diversos sistemas constitucionais. Não há um modo único de revisão das Constituições. Diversos são os órgãos encarregados de elaborá-la, diversos são os modos de fazê-la, diversas são as pessoas dotadas do poder de iniciativa, que é a fase vestibular da revisão.

### a) Iniciativa

Sistemas há que não distinguem entre a iniciativa legislativa comum, a iniciativa legislativa no plano da lei ordinária, e a iniciativa de emendas constitucionais. É o caso da Constituição Federal da Alemanha, por cujo artigo 79, combinado com o artigo 76, são competentes para propor emendas constitucionais às mesmas pessoas ou órgãos autorizados a sugerir o estabelecimento de uma lei ordinária: Conselho de Ministros, membros do Parlamento e Conselho Federal. A Constituição francesa de 1958 confere o poder de iniciativa de emendas constitucionais ao Presidente da República e aos membros do Parlamento.

A Constituição suíça defere o poder de revisão ao membro do Parlamento e, também, ao povo. É uma situação peculiar ao sistema de democracia semidireta adotado naquele país.

No modelo adotado pela Constituição norte-americana de 1787, as emendas constitucionais podem ter origem no Congresso ou derivar da vontade de 2/3 dos estados que compõem a federação norte-americana.

No sistema constitucional holandês, a própria iniciativa é um ato complexo que conjuga as vontades do Parlamento e do Monarca, mediante a votação de uma lei por aquele e sua sanção por este.

A Constituição portuguesa acolhe modelo diverso, caracterizado pela concessão do poder de iniciativa de emenda ao Chefe de Estado e a grupo de parlamentares.



No Brasil, ao longo de sua história constitucional, tem variado o tratamento dado à matéria.

A Constituição imperial de 1824 deferia o poder de iniciativa a grupo de parlamentares, constituído de, no mínimo, 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados. Mas essa iniciativa só se completaria com a promulgação e sanção, pelo Imperador, de lei correspondente à sua formalização.

A Carta de 1891, a primeira da República, conferiu o poder de iniciativa de reforma ao Congresso, através de grupos de parlamentares, de qualquer de suas Casas e, também, às Legislaturas dos Estados.

Distinguindo entre emenda e revisão, a Constituição de 1934 deferia a iniciativa de qualquer delas a grupos de deputados, formados de 1/4 dos membros de uma das Casas do Congresso, no primeiro caso, e de um mínimo de 215 parlamentares, na segunda hipótese.

A Carta Política de 37 concede o poder de iniciativa de reforma à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República.

A Constituição de 1946 reconhece em favor da Câmara dos Deputados, do Senado e das Assembléias Legislativas o poder de iniciativa de sua revisão.

Na Carta de 1967 o tratamento conferido à matéria foi quase o mesmo da Constituição anterior, concedendo, porém, igual competência ao Presidente da República. A situação não se modificou quanto à Emenda Constitucional nº 1, salvo no que se refere ao número mínimo de parlamentares proponentes da reforma, abolindo-se a competência das Assembléias para propor emendas.

#### **b) Órgão da reforma**

Via de regra, as Constituições empregam um destes três órgãos de revisão: a Convenção, o legislativo ordinário e o povo.

A respeito de cada uma dessas três figuras revisoras, o constitucionalista Paulo Bonavides tece as considerações seguintes:

*“O sistema de Convenção nasceu do chamado “princípio do paralelismo das formas”, por onde resulta que um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo. Ou, em outras palavras, aplicado o conceito à reforma constitucional: o órgão que fez a Constituição é o único apto a alterá-la. (...) O sistema da Convenção foi inaugurado nos Estados Unidos no plano federal. Os Estados-membros também o utilizaram com frequência para reformas totais da Constituição. Em França, sua adoção estava prevista nas Constituições de 1791, 1793, Ano III e 1848.*

*O legislativo ordinário como órgão revisor eleva ao mais alto grau a adequação do poder constituinte ao sistema representativo, significando do mesmo passo uma quebra ou declínio da rigidez constitucional e da distinção entre poder constituinte e poderes constituídos. A atribuição de competência ao órgão legislativo ordinário facilita a reforma constitucional, de modo que esta só se distingue da ab-rogação da lei ordinária pela observância de particularidades meramente formais: quorum reforçado para deliberar ou maioria de dois terços, por exemplo, para votar a modificação constitucional ou então exigência de uma legislatura especialmente renovada, à qual o eleitorado confere de modo específico a competência para, no exercício de seu mandato, alterar a Constituição.*

*Quanto ao povo como órgão revisor, temos aqui a extremidade daquela posição doutrinária que concebeu a existência de um poder constituinte originário, de legitimidade irretorquível ou absoluta. Trasladado à Constituição, esse poder, domesticado pelos limites constitucionais, cumprirá a tarefa constitucional e constituinte de reformar a Constituição nos moldes estritamente estabelecidos por esta. Faz-se assim de todo jurídica a intervenção popular no processo reformista. (13)*

### **c) Deliberação**

Com muita propriedade, Manuel Gonçalves Ferreira Filho ressalta que seria muito difícil reproduzir as diferentes variantes que o Direito Constitucional mostra a propósito da deliberação a respeito das emendas constitucionais. (14)

Grande parte das Constituições vincula a aprovação da emenda a uma maioria qualificada. Distinguem elas entre o procedimento de emenda à Constituição e o procedimento de adoção de lei ordinária, exigindo para aprovação da primeira uma maioria mais difícil de obter do que a maioria simples necessária para aprovação da segunda.

É o caso da Constituição holandesa que exige, para aprovação da emenda, a maioria de 2/3.

Outras Constituições reclamam a ratificação da decisão do Congresso, seja pelo povo, seja pelos Estados-membros da federação. Ratificação pelo povo exigiu-a a Constituição francesa de 1958. Exige-a, igualmente, a Constituição

---

(13) Ob. cit., pág. 180.

(14) Ob. cit., pág. 159.

italiana, dispensando-a, porém, se a aprovação da emenda contar com maioria de 2/3 das duas Casas do Parlamento. Ratificação pelos Estados-membros é exigida pela Constituição norte-americana de 1787. A Constituição helvética acolhe a exigência do *referendum* popular.

O constitucionalismo brasileiro registra, ao longo de sua história, inúmeras cambiantes na coloração que há emprestado a tão importante tema.

Assim é que, como já vimos, o processo de emenda, na vigência da Constituição de 1824, se iniciava com a discussão e votação da proposta que era transformada em lei a ser apreciada na Legislatura seguinte, para o que os deputados receberiam poderes especiais. Aprovada aí, seria a emenda incorporada à Constituição.

A Carta de 1891 exigia, quanto à deliberação, três discussões e maioria qualificada de dois terços, em cada uma das Câmaras e em cada uma dessas discussões.

A Constituição de 1934, como já vimos, distinguia entre emenda e revisão. A aprovação da primeira reclamava duas deliberações por maioria absoluta, em dois anos consecutivos, ou a maioria de 2/3 em duas deliberações, sem necessidade, assim, de esperar o outro ano. Para aprovação da revisão fazia-se imprescindível que a proposta fosse submetida a três deliberações, três discussões, em duas sessões, exigida a maioria absoluta.

A forma de deliberação estipulada na Carta de 1937 variava, conforme a proposta de emenda partisse do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados. No primeiro caso, a proposta devia ser votada em bloco pelas duas Câmaras e exigia a maioria simples de votos para ser aprovada. Igual procedimento teria a proposta que, oriunda da Câmara dos Deputados, tivesse a aquiescência do Presidente da República. Se o projeto de emenda fosse de iniciativa da Câmara, sem o beneplácito do Presidente da República, necessário se fazia o voto da maioria absoluta das duas Câmaras. Aprovado, o projeto subiria à sanção presidencial. O Presidente poderia devolver o projeto à Câmara, com a solicitação para que o mesmo fosse submetido a uma nova tramitação, o que só ocorreria na Legislatura seguinte. Aprovado nessa Legislatura, o Presidente da República poderia, ainda, submetê-lo a um plebiscito. Obtendo a aprovação popular, o projeto estaria transformado em lei. Vale salientar, ainda, que se uma emenda de iniciativa do Presidente da República fosse rejeitada pelo Congresso, o Presidente poderia submetê-la a plebiscito. Aprovada, seria incorporada à Constituição.

A Carta de 1946 previa duplo procedimento: um para o caso de o projeto obter apenas a maioria absoluta e não a maioria de 2/3 das Casas do Congresso. O projeto estaria aprovado por maioria absoluta se obtivesse essa maioria nas duas Câmaras em duas discussões e em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas, como se vê no § 2º do artigo 217. Mas a proposta seria aprovada na mesma sessão legislativa, em duas discussões, por maioria de 2/3.

Na Constituição de 1967, em sua redação original, a deliberação do Congresso deveria ocorrer no prazo de sessenta dias, por maioria absoluta. Com a redação da Emenda Constitucional nº 1, manteve-se o prazo mencionado, mas exigiu-se uma maioria de 2/3 em cada Câmara. Decorrido o mesmo sem deliberação, a emenda estaria rejeitada e arquivada.

Disposição posterior, no entanto, contida na Emenda Constitucional nº 8, modificou o procedimento, estendendo o prazo para noventa dias e impondo a obtenção de maioria absoluta, em vez de 2/3 dos parlamentares.

Como se vê do retrospecto feito, variam, não apenas de sistema para sistema, mas dentro de um mesmo sistema constitucional, através do tempo, as disposições que tratam da forma por que se procede à revisão constitucional, tudo dependendo do espírito, da chama, do sopro que anima cada Constituição.

## CONCLUSÕES

Do que expusemos até aqui, com base nos ensinamentos ministrados por quantos já se debruçaram sobre a matéria, podemos concluir:

*a) nenhuma Constituição pode ser considerada obra perfeita, intocável, eterna, mas, ao contrário, suscetível sempre de modificações ditadas pelas mudanças, pelas transformações que se operam no meio social;*

*b) daí a instituição do poder de reforma constitucional que, como poder constituinte instituído, é derivado, subordinado e condicionado;*

*c) como tal, o poder de reforma sofre limitações que os doutrinadores classificam em expressas (temporais, circunstanciais e materiais) e limitações tácitas, as quais, porém, preferimos classificar como limitações explícitas (temporais, circunstanciais e materiais), limitações implícitas e limitações imanescentes; e*

*d) são por demais variados os procedimentos estabelecidos pelos diferentes sistemas constitucionais, para orientar a deliberação sobre as emendas constitucionais e, conseqüentemente, para orientar o exercício do poder de reforma.*

## BIBLIOGRAFIA

- BONAVIDES, Paulo — *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, 1980, Forense. 362p.
- CAETANO, Marcelo — *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Lisboa, 1972, Coimbra Editora. 2 vols.
- FERREIRA Fº, Manuel Gonçalves — *Direito Constitucional Comparado*, São Paulo, 1974, José Bushatsky Editor. 198p.
- LOEWENSTEIN, Karl — *Teoria de la Constitución*. Barcelona, 1976, Editorial Ariel. 620p.
- RUFFIA, Paolo Biscaretti di — *Derecho Constitucional*. Madrid, 1973, Editorial Tecnos. 742p.
- SCHMITT, Carl — *Teoria de la Constitución*. México. 966, Editora Nacional. 458p.



## **VOTO DISTRITAL, SUA MECÂNICA EM ALGUNS PAÍSES**

Pesquisa elaborada por Cléa de Cerqueira Cezar Roque da Silva — Técnico Legislativo da Câmara dos Deputados

Arq. Com. Const. Just. (Brasília) 5 (1) : 33-58, jan./jun. 1981





## ALEMANHA OCIDENTAL

1. Federação, República, Presidencialista/Parlamentarista.
2. Presidente eleito pela Assembléia Federal.
3. Assembléia Federal: membros do Parlamento Federal e igual número de membros eleitos pelas representações populares dos estados: eleição proporcional.
4. Poder Legislativo

### Parlamento Federal (*Bundestag*)

- sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto;
- determina encerramento e reabertura de suas reuniões;
- recebem remuneração que assegura sua independência;
- uso gratuito de todos os meios de transportes do Estado;
- 518 deputados: 248 eleitos pelos distritos eleitorais e 248 por listas partidárias, uma para cada partido em cada estado; 22 eleitos pelo Parlamento de Berlim, sem direito pleno de voto; e
- eleitos por quatro anos.

### 5. Sistema Eleitoral

- distrital misto: majoritário nos distritos e proporcional pelas listas partidárias;
- propostas eleitorais serão apresentadas por partidos ou por portadores do direito de voto;
- para cada setor eleitoral, o partido apresenta proposta seccional com um só nome e, para cada estado, uma única chapa estadual;

- cada candidato só pode ser indicado num setor eleitoral;
- o indicado será eleito por assembléia dos membros autorizados do partido no setor eleitoral;
- as chapas só poderão ser apresentadas por partidos;
- cada candidato só poderá ser proposto em um estado e, neste, em uma só lista;
- aceitação da lista compete à Comissão Eleitoral Estadual;
- partidos não-representados terão de apresentar assinatura de 200 eleitores do setor eleitoral; e
- órgãos eleitorais: um diretor eleitoral e mais:
  - a) Comissão Eleitoral Federal (território eleitoral federal);
  - b) Comissão Eleitoral Estadual (em cada estado);
  - c) Comissão Eleitoral Seccional (para cada setor eleitoral);
  - d) Junta Diretora eleitoral (para cada distrito); e
  - e) Presidente Eleitoral e Junta Diretora Eleitoral (eleição epistolar).

## 6. Formação dos Distritos Eleitorais

- Comissão Permanente dos distritos eleitorais (Presidente do Serviço Federal de Estatística, Juiz do Tribunal Administrativo Federal e mais cinco membros), nomeada pelo Presidente Federal, propõe ao governo alterações na divisão dos setores eleitorais;
- igual ao número de cadeiras a serem preenchidas;
- distrito constitui um todo coerente;
- obrigado a observar as fronteiras dos estados; tanto quanto possível, os limites urbanos e rurais; e
- desvio da média populacional dos setores não deverá ultrapassar 33 1/3% para cima ou para baixo.

## 7. Eleição

- cédulas oficiais conterão:
  - a) para os setores: nome do candidato e do partido; e
  - b) para as listas: nome do partido e dos cinco primeiros nomes dos candidatos da chapa aprovada;

— cada votante emite dois votos:

- a) um para o representante do distrito; e
- b) outro para uma das listas de partido.

8. Apuração

- feita pelas Comissões já mencionadas;
- no distrito, é considerado eleito o que obtiver maior número de votos; se houver empate, o diretor eleitoral tira a sorte;
- na lista, os lugares são distribuídos pelos partidos segundo os votos obtidos. O método de cálculo é do belga d'Hondt;
- os eleitos por distritos não são computados para o número de lugares determinados pelas listas; e
- os eleitos são notificados e convidados a declarar, dentro de uma semana, se aceitam a eleição.

9. Assembléias Estaduais e Conselhos Municipais obedecem à mesma regra do processo distrital.

## AUSTRÁLIA

1. Comunidade, Federação (Dividida em seis Estados).
2. Governador-Geral designado pela Rainha como seu representante na Comunidade;
  - Conselho Federal Executivo: ministros de Estado, escolhidos pelo Governador-Geral, designados pela Rainha, compõem o Conselho Executivo Federal.
3. Poder Legislativo
  - A) Federal
    - a) Senado
      - são dez representantes por Estado;
      - o Território do Norte e o Território da Capital têm um representante cada; e
      - eleitos diretamente pelo povo por período de seis anos;
    - b) Câmara dos Representantes
      - escolhidos diretamente pelo povo;
      - o número será, tanto quanto possível, o dobro daquele de senadores;
      - o número, por Estado, será proporcional à sua população;
      - eleitos por três anos; e
      - um por distrito;
  - B) Estadual
    - os legislativos estaduais são bicamerais, exceto em Queensland, onde só há Câmara Baixa;
    - a Casa Alta é conhecida como o Conselho Legislativo (*Legislative Council*);

- a Casa Baixa como Assembléia Legislativa (Legislative Assembly); e
- um por distrito.

#### 4. Sistema Eleitoral

- distrital, direto, majoritário alternativo;
- eleições para o Senado, Câmara de Representantes e legislativos estaduais;
- voto compulsório;
- voto preferencial: o eleitor marca em sua cédula os nomes de sua preferência em ordem numérica; o candidato, para ser eleito, deve obter maioria absoluta; caso não a obtenha, faz-se nova contagem, eliminando-se o último da lista, cujos votos são transferidos, conforme a segunda preferência, entre os demais, assim sucessivamente, até que um obtenha a maioria absoluta;
- eleito um representante por distrito;
- voto proporcional bem complexo e é usado para as eleições do Senado Federal, Casa Alta de Nova Gales do Sul e Casa Baixa da Tasmânia; e
- órgãos eleitorais:
  - a) Chefe do Escritório Eleitoral da Comunidade (*Chief electoral officer for the Commonwealth*) dirige as eleições;
  - b) Chefe Eleitoral da Comunidade em cada Estado, sujeito às diretrizes do anterior;
  - c) cada divisão do estado tem um chefe eleitoral da divisão;
  - d) assistente do chefe eleitoral para as divisões com menos de 100 eleitores; e
  - e) *Electoral registers*, para supervisionar os serviços eleitorais de determinadas subdivisões.

#### 5. Formação dos Distritos

- o território de cada estado é dividido em distritos;
- o Governador-Geral nomeia uma comissão composta de três comissários de distribuição com a finalidade de organizar os distritos, em número igual ao dos membros da Câmara dos Representantes a eleger;
- os distritos são organizados levando-se em conta:
  - a) os interesses comuns dentro do distrito;

- b) os meios de comunicação e de transportes nos distritos;
- c) as tendências de mudança da população dentro do estado;
- d) a densidade ou a rarefação da população do distrito;
- e) a área do distrito;
- f) as suas características físicas; e
- g) os limites existentes entre os distritos e subdistritos;
- as revisões dos distritos serão feitas pelo Governador-Geral; e
- variações da população nos distritos não se devem afastar da quota em proporção superior ou inferior a 1/5 de seu valor.

## 6. Eleição

- Obedece o processamento normal: mesas receptoras de votos, cabinas, urnas, cédulas e listas eleitorais;
- nas eleições para o Senado, as cédulas são impressas e, havendo vários candidatos, a ordem é estabelecida por sorteio; e
- nas eleições para a Câmara de Representantes, as cédulas são impressas e a ordem dos nomes dos candidatos é alfabética.

## 7. Apuração

- feita, inicialmente, na própria mesa receptora de votos, salvo em pequenos lugarejos, onde as urnas são seladas e levadas para centros maiores;
- o chefe eleitoral da divisão faz a recontagem dos votos da divisão, eliminando os votos do candidato menos votado, transferindo-os, conforme a segunda preferência assinalada, até que um dos candidatos obtenha maioria absoluta; e
- declarado eleito o candidato, o chefe eleitoral da divisão coloca o nome do eleito no mandado, assina-o e devolve-o ao chefe eleitoral da Comunidade no estado.

## CANADÁ

1. Domínio sob a Coroa da Grã-Bretanha, dividido em províncias e territórios.
2. Governador-Geral exerce funções em nome da Rainha;  
— Conselho Privado da Rainha escolhido pelo Governador-Geral.
3. Poder Legislativo
  - A) Federal
    - a) Senado  
— 102 senadores nomeados e vitalícios; e
    - b) Câmara dos Comuns  
— 265 membros eleitos por sistema de representação distrital;  
— direto e majoritário;  
— um deputado por distrito; Halifax (Nova Escócia) elege dois deputados; e  
— eleitos por cinco anos.
  - B) Províncias  
— eleitos diretamente também pelo sistema distrital;  
— eleitos por cinco anos; e  
— embora federadas, os governos das províncias mantêm, em relação às unidades em que são subdivididas, verdadeiro sistema unitário, sem autonomia municipal.
4. Sistema Eleitoral  
— distrital, majoritário, direto;  
— eleições para a Câmara dos Comuns e Assembléias Legislativas Provinciais;  
— cada distrito elege um deputado; e

- órgãos eleitorais:
  - a) Diretor-Geral que dirige e supervisiona as eleições;
  - b) Presidente do Distrito Eleitoral, vitalício, designado pelo Governador, em Conselho; permanece até os 65 anos de idade; e
  - c) Secretário Eleitoral, residente no distrito, nomeado pelo Presidente do Distrito Eleitoral.

## 5. Formação dos Distritos Eleitorais

- fixados e revistos por Comissões, uma por província, e um Comissário de representantes;
- as comissões provinciais são presididas por membro indicado pelo Presidente do Tribunal de Justiça da Província e dois outros indicados pelo presidente (*speaker*) da Câmara de Representantes da Província;
- dispõem de um ano para realizarem seu trabalho, depois submetido ao Parlamento; e
- devem levar em conta:
  - a) situação geográfica da região;
  - b) rarefação ou densidade da população e suas mutações;
  - c) condições de acesso, tamanho e forma;
  - d) unidade ou diversidade de interesses;
  - e) distritos corresponderão, aproximadamente, à quota eleitoral da província, isto é, população da província dividida pelo número de lugares a preencher; e
  - f) população não poderá variar para mais ou para menos de 25% da quota eleitoral da província.

## 6. Eleição

- realizada sempre numa segunda-feira;
- se apenas um candidato for oficialmente indicado para um distrito, será aclamado eleito;
- cédulas impressas, observado o mesmo modelo e dimensões;
- se necessário, o presidente do distrito eleitoral poderá estabelecer uma central de votações com número máximo de 60 seções eleitorais; e
- lista oficial de eleitores será usada para a votação.

## 7. Apuração

- processa-se imediatamente após o encerramento da votação;
- feito o relatório, todo o material é enviado ao presidente do distrito;



- examinado o material, adiciona-se os votos das várias seções do distrito e, após a apuração final, certifica-se do resultado;
- qualquer candidato, após requerimento fundamentado e pagamento de 250 dólares, poderá pedir ao juiz a recontagem;
- presidentes dos distritos devolvem ao diretor-geral das eleições os mandados com certificado, contendo nome dos eleitos, bem como o material eleitoral;
- diretor-geral das eleições dá ciência dos resultados através da *Gazets* do Canadá e faz relatório de todos os eventos ao *speaker* da Câmara dos Comuns; e
- relatório é submetido à Câmara dos Comuns.

## ESTADOS UNIDOS

1. Federação, Presidencialista.
2. Presidente não é eleito diretamente pelo povo;
  - cada estado indica eleitores em número igual ao de seus representantes no Congresso (538); e
  - eleito por quatro anos.
3. Poder Legislativo
  - A) Federal
    - a) Câmara dos Representantes
      - eleição direta, realizada de dois em dois anos; e
      - 435 membros, um representante para cada 410 mil habitantes, isto é, um por distrito.
    - b) Senado
      - 100 senadores;
      - cada estado tem dois representantes;
      - presidido pelo vice-Presidente dos Estados Unidos;
      - os senadores elegem um presidente *pro tempore* que, na realidade, preside o Senado, sendo raras as vezes em que o vice-Presidente o preside; e
      - renova 1/3 da Casa de dois em dois anos.
  - B) Estadual
    - os legislativos estaduais são compostos de Senado e Câmara de Representantes estaduais (*State Legislatures*).
  - C) Local
    - legislativos locais, nos Condados (*County Councils*); e
    - legislativos municipais (*City Councils*).

#### 4. Sistema Eleitoral

- distrital, majoritário, direto;
- diretas para o Senado Federal, Câmara dos Representantes, governadores estaduais, Senadores e Assembléias Estaduais, *County Councils*, *City Councils* e Juizes locais;
- majoritário nos distritos;
- estados representados proporcionalmente à população;
- poder federal paga as despesas com todas as eleições; e
- órgãos eleitorais:
  - a) Secretaria de Estado, aplicando lei federal, coordena e dirige eleições federais; e
  - b) órgãos estaduais coordenam nos estados, nos condados e nas *cities*.

#### 5. Formação dos Distritos Eleitorais

- lei eleitoral federal estabelece que os estados serão divididos em distritos e que cada distrito elege um representante;
- Corte Suprema dos Estados Unidos determina revisões rigorosas no sentido de assegurar princípio da igualdade da população para que a proporção — um eleitor, um voto — seja igual em todos os lugares;
- revisão dos distritos cabe aos estados;
- redivisão dos distritos cabe às comissões partidárias;
- Congresso fixa o número de lugares que cabe a cada estado;
- distritos devem ser geograficamente contíguos; e
- variações das populações dos distritos não devem oscilar para mais ou para menos de 20%.

#### 6. Eleição

- nas eleições federais, aplicam-se as leis federais;
- nas estaduais, nos condados e nos municípios, aplicam-se as leis estaduais;
- salvo raras exceções, as eleições são feitas pelo sistema mecânico;
- as máquinas para votação são de propriedade do poder central, que as instala e utiliza nas eleições federais e as empresta nas eleições estaduais, dos comandos e dos municípios;
- não há título eleitoral; e
- voto não é obrigatório.

## 7. Apuração

- as máquinas vão totalizando os resultados à medida em que os eleitores votam; e
- encerrada a votação, as máquinas são lacradas e os resultados transmitidos à central de apurações que, através de máquinas, chega a um resultado imediato.

## FRANÇA

1. República unitária, Presidencialista.
2. Presidente eleito por sufrágio universal direto;
  - pode ser reeleito; e
  - nomeia o primeiro-ministro e, mediante proposta dele, os outros membros do governo.
3. Poder Legislativo
  - a) Assembléia Nacional
    - 490 deputados eleitos por sufrágio universal direto, sendo: 473 pela França Metropolitana; 10 pelos Departamentos de Além-mar e 7 pelos Territórios de Além-mar (Langrod);
    - eleitos por cinco anos; e
    - votação uninominal em dois turnos.
  - b) Senado
    - 274 senadores eleitos por escrutínio indireto, em que votam os deputados, os Conselheiros Gerais dos Departamentos e os delegados dos Conselhos Municipais, sendo: 255 pela França Metropolitana, 7 pelos Departamentos de Além-mar e 6 pelos franceses estabelecidos no estrangeiro; e
    - eleitos por 9 anos.
4. Sistema Eleitoral
  - escrutínio uninominal majoritário em dois turnos;
  - majoritário para a Assembléia Nacional dentro da circunscrição (distrito); maioria absoluta no primeiro turno e relativa no segundo;
  - no primeiro turno o candidato deve obter a quarta parte dos sufrágios da circunscrição;

- no segundo escrutínio apenas maioria de votos. Em caso de empate, é considerado eleito o mais idoso;
- o mesmo ocorre nos Cantões em relação aos conselheiros gerais dos departamentos;
- para os conselhos municipais há variações de acordo com as populações das comunas;
- no segundo turno só podem ser apresentadas as listas do primeiro, sem alterações, que tenham obtido, pelo menos, 10% dos votos válidos. Será considerada a lista que, no segundo turno, tiver obtido o maior número de votos;
- há 473 circunscrições (distritos) na área metropolitana, cada qual elegendo um deputado à Assembléia Nacional;
- as candidaturas são apresentadas nas prefeituras;
- há candidatos isolados e partidários; e
- essa forma de votação favorece os grandes partidos, as coalizões e os partidos moderados.

## 5. Formação dos Distritos Eleitorais

- as circunscrições são previstas e descritas em quadro que acompanha a lei eleitoral, elaborada pela Assembléia Nacional;
- alterações e revisões dependem de lei da Assembléia Nacional;
- nas regiões urbanas a delimitação das circunscrições é feita de acordo com os *arrondissements municipaux*;
- o critério é o da divisão geográfica das unidades políticas e administrativas; e
- a revisão da carta cantonal é determinada por decreto do Conselho de Estado, ouvido o Conselho Geral.

## 6. Eleição

- as eleições são sempre realizadas num domingo, pelo modo habitual: presença de listas eleitorais respectivas, cabinas, cédulas e urnas;
- há casos excepcionais de votação por procuração e por correspondência; e
- municípios com mais de 30 mil habitantes podem utilizar máquinas, desde que o modelo seja aprovado pelo Ministério do Interior.

## 7. Apuração

- é feita no mesmo local da votação;

- o resultado é proclamado na Prefeitura local;
- é possível haver recursos;
- o Conselho Constitucional, decididos os recursos em última instância, proclamará o resultado final;
- em caso de empate no segundo escrutínio, será considerado eleito o mais idoso;
- os resultados das votações de cada comuna são transmitidos a uma comissão de apuração geral do departamento; e
- os resultados dos trabalhos desta Comissão são encaminhados ao *prefet* (governador do departamento) e ao Ministro do Interior.

## 8. Coletividades Territoriais

### a) Conselhos Gerais dos Departamentos

- o território do Departamento é dividido em cantões, elegendo cada um, um Conselheiro Geral; e
- eleitos por seis anos.

### b) Conselhos Municipais das Comunas

- cada comuna elege os Conselheiros de seu Conselho Municipal; e
- eleitos por seis anos.

9. Conselho Constitucional é composto de nove membros, nomeados por nove anos. Três são nomeados pelo Presidente, três pelo Presidente da Assembléia Nacional e três pelo Presidente do Senado. Tem dupla missão: dispõe sobre a regularidade tanto das eleições para Presidente da República, quanto dos plebiscitos; zela pela conformidade das normas constitucionais.

## ÍNDIA

1. Federação, República.
2. Presidente eleito indiretamente por colégio eleitoral formado pelas duas Casas do Parlamento (*Lok Sabha e Rajya Sabha*)
  - eleito por cinco anos;
  - pode ser reeleito; e
  - Conselho de Ministros auxilia o Presidente.
3. Poder Legislativo
  - A) Federal
    - a) Casa do Povo — *Lok Sabha*
      - 525 membros eleitos pelo sistema distrital;
      - 20 membros como representantes dos territórios da União;
      - eleitos por cinco anos;
      - para cada estado é fixado número de lugares, de tal maneira que a proporção entre este e a população seja, tanto quanto possível, a mesma para todos os estados; o número de lugares de cada estado é, assim, estabelecido proporcionalmente;
      - dentro do distrito, é eleito majoritariamente; e
      - cada estado será dividido em distritos territoriais, de forma que a proporção entre a população de cada distrito territorial e o número de lugares fixados para ele seja, tanto quanto possível, a mesma para todo o estado.
    - b) Conselho dos Estados — *Rajya Sabha*
      - poderá ter, no máximo, 250 membros e mais 12 nomeados pelo presidente;
      - representantes dos estados eleitos indiretamente pelos membros da Assembléias Estaduais; e
      - órgão permanente; a cada dois anos é renovado em 1/3.



## B) Estadual

### a) Assembléia Legislativa Estadual — *Vidhan Sabha*

- não pode ter mais do que 500 e menos de 60 membros;
- eleitos diretamente, pelos distritos territoriais do estado; e
- cada estado será dividido em distritos eleitorais, de tal forma que a proporção entre a população de cada distrito e o número de lugares seja, dentro do possível, o mesmo dentro do estado; e

### B) Conselho Legislativo Estadual — *Vidham Parishad*

- há em alguns estados, além da Assembléia Legislativa;
- não pode ultrapassar 1/3 dos membros da Assembléia e não pode ter menos do que 40 membros;
- renovado a cada dois anos em 1/3 dos seus membros; e
- eleição semi-indireta.

## 4. Sistema Eleitoral

- direta, distrital e majoritária;
- eleitor vota em um candidato, mas pode indicar uma seqüência de candidatos pelos quais tenha sua segunda, terceira e subseqüentes preferências; seu voto nunca é perdido;
- número de votos de cada membro da Assembléia Estadual é fixado através de fórmula que permite voto igual, sem correspondência ao tamanho do estado;
- cada estado é dividido em distritos — *constituencies*;
- cada distrito elege um deputado; e
- órgãos eleitorais:
  - a) Comissão eleitoral composta por um comissário-chefe das eleições; comissários eleitorais nomeados pelo Presidente;
  - b) nos estados haverá um agente eleitoral chefe, designado pelo governador; e
  - c) chefes eleitorais dos distritos.

## 5. Formação dos Distritos Eleitorais

- os distritos serão para eleição: Casa do Povo, Assembléias Legislativas, Conselhos Legislativos dos Estados;
- distritos são delimitados por Comissão de Delimitação composta por três membros designados pelo Governo Central, sendo dois antigos juizes da Suprema Corte e o terceiro o Comissário-Chefe das eleições;

- Comissão reajusta, com base no último censo, divisão de lugares da Casa do Povo destinados aos estados; número total de lugares nas Assembléias Legislativas e sua divisão em distritos; e
- na delimitação dos distritos, levar-se-á em conta o seguinte:

- a) distritos deverão ter, tanto quanto possível, áreas geograficamente contíguas, levando em conta condições físicas, limites políticos das unidades administrativas, facilidades de comunicações e conveniência pública;
- b) todo distrito destinado a eleger membros da Assembléia Legislativa deverá ser organizado de modo a caber inteiro dentro de um distrito destinado a eleger membro da Casa do Povo;
- c) distritos destinados a eleger membros de castas discriminadas deverão abranger as partes do estado, tanto quanto possível, onde houver maioria de seus membros entre a população; e
- d) o mesmo em relação às tribos discriminadas.

## 6. Eleição

- utilizam-se cédulas e urnas pela maneira prescrita na Lei Eleitoral; não são permitidos votos por procuração;
- os candidatos, ao se registrarem, escolhem símbolos estabelecidos, pelos quais os eleitores se orientarão;
- há votação pelo correio;
- cabines indevassáveis para resguardar o sigilo do voto;
- para identificar os eleitores que já votaram — os analfabetos votam — apõe-se marca com tinta indelével no dedo indicador da mão esquerda; os analfabetos registram sua impressão digital; e
- terminada a votação, a urna é fechada, selada e enviada, com os demais papéis da seção, ao agente eleitoral do distrito.

## 7. Apuração

- agente eleitoral do distrito, pelo menos uma semana antes da data da eleição, designará o local onde será feita a apuração;
- contagem começa com os votos enviados pelo Correio e, depois, pelos contidos nas urnas;
- havendo empate, o agente eleitoral do distrito fará um sorteio, e, ao ganhador, será adicionado um voto, desempatando a eleição;
- terminada a apuração, o agente eleitoral do distrito proclamará o resultado, dele dando conhecimento às autoridades apropriadas.

## INGLATERRA

1. Reino, Unitário, Parlamentarismo.

2. Poder Legislativo

a) Câmara dos Lordes

- 890 membros, podendo chegar a mil; e
- não são eleitos.

b) Câmara dos Comuns

- eleitos diretamente, sufrágio universal, secreto;
- 635 membros: 516 pela Inglaterra, 36 pelo País de Gales, 71 pela Escócia e 12 pela Irlanda do Norte;
- um representante por distrito (*constituencies*); e
- eleitos por cinco anos.

3. Sistema Eleitoral

- distrital, majoritário, direto;
- eleições para a Câmara dos Comuns, Conselhos de Condados e Conselhos Municipais;
- para a Câmara dos Comuns é eleito, em cada distrito (*constituency*), o candidato que obtiver o maior número de votos;
- não é necessária maioria absoluta;
- sistema proporcional não é utilizado; e
- órgãos eleitorais:

a) Inglaterra e Gales, supervisão geral do *Home Office*;

b) Escócia, *Scottis Home and Health Department*;

c) Irlanda do Norte, *Northern Irland Office*;

d) Nos Distritos cabe ao Chefe Eleitoral respectivo (*returning officer*); na Inglaterra e Gales ao *Sheriff* do Condado; e

e) Associação partidária do distrito é que escolhe o candidato.

#### 4. Formação dos Distritos Eleitorais

- Comissões Permanentes de Delimitação dos Distritos fazem revisão periódica, a intervalos não menores do que 10 e não maiores do que 15 anos; uma para a Inglaterra, uma para a Escócia, uma para o País de Gales e outra para a Irlanda do Norte;
- composição das Comissões: *speaker* da Câmara dos Comuns, um juiz da Corte Suprema e dois outros membros indicados pelos Ministros do Governo;
- os distritos têm o seu eleitorado aproximado da quota eleitoral, respeitando os limites locais; e
- as variações, na sua maioria, dentro dos limites de 25%.

#### 5. Eleição

- voto direto, pessoal, embora não-obrigatório;
- há votos pelo correio e por procuração;
- os eleitores são divididos por seções eleitorais;
- chefe eleitoral do distrito publica os nomes dos candidatos, seus proponentes e apoiadores;
- cada distrito eleitoral (*constituency*) é dividido em *polling districts*;
- cada *polling districts* em *polling places*;
- cada *polling places* em *polling stations* (seções eleitorais); e
- só nos grandes centros a votação se processa mecanicamente; nos outros lugares se processa pelo sistema habitual.

#### 6. Apuração

- processa-se no local predeterminado pelo chefe eleitoral do distrito;
- é feita pelo sistema habitual: contagem de sobrecartas, dos votos etc.;
- o chefe eleitoral do distrito proclama o resultado e notifica ao Oficial da Coroa quanto ao nome do candidato eleito;
- poderá haver recurso à Alta Corte de Justiça (*High Court in the Queen's Bench Division*); o julgamento é feito por dois Juízes; e
- se houver empate, o resultado será feito por sorteio.

7. Há diferenças peculiares entre eleições parlamentares, para a Câmara dos Comuns (*parliamentary elections*) e eleições governamentais; para conselheiros dos Condados e conselheiros municipais (*government elections*).

## JAPÃO

1. Monarquia parlamentar; Imperador símbolo do Estado.
2. Poder Executivo Central exercido pelo Gabinete, chefiado pelo primeiro-ministro, eleito entre os membros da *Dieta*.

3. Poder Legislativo

- A) Central (*Dieta*)

- a) Câmara dos Representantes

- 491 membros eleitos diretamente, majoritário, distrital;
- mandato de quatro anos; e
- pode ser dissolvida; novas eleições deverão ser realizadas dentro de 40 dias da data da dissolução e instalada 30 dias após a eleição.

- b) Casa dos Conselheiros

- 252 membros: 100 eleitos em nível nacional e 152 proporcionais aos números de To — Tóquio; Fu — Osaka e Quioto; Dô — Hokkaido; e Ken — 43 províncias;
- mandato de seis anos, com renovação parcial da metade a cada três anos; e
- eleitos diretamente, majoritário e por distrito.
- o *quorum* para ambas as casas tomarem decisão é de 1/3 de seus membros; e
- o primeiro-ministro e os outros ministros de Estado poderão, a qualquer tempo, comparecer a uma das Casas para debater proposições.

- B) Intermediário

- Assembléias Legislativas de To — Tóquio; Fu — Osaka e Quioto; Dô — Hokkaido; e Ken — 43 províncias;

- mandato de seus membros é de quatro anos; e
- eleições obedecem ao princípio majoritário e distrital; e

#### C) Local

- Câmaras Municipais, cujos membros são eleitos por quatro anos; e
- majoritário e distrital.

### 4. Sistema Eleitoral

- eleições diretas, majoritárias e distritais;
- órgão eleitoral;
- Comissão de Coordenação das Eleições, organizada em nível central, intermediário e local; composta por quatro membros.

### 5. Formação dos Distritos Eleitorais

- território dividido em 122 distritos eleitorais, fixados pela Lei Eleitoral que traz a respectiva tabela;
- alterações são feitas também através de leis;
- representação proporcional ao número de habitantes; e
- da tabela que acompanha a Lei Eleitoral, os distritos consignam de três a cinco membros para a Câmara de Representantes.

### 6. Eleição

- processa-se nas seções eleitorais, no dia preefixado, entre 7 e 18 horas, pelos métodos habituais, diferindo apenas pela circunstância de que o eleitor é que escreve, de próprio punho, na cédula, o nome do candidato em que vota; e
- voto não é obrigatório.

### 7. Apuração

- é feita por supervisores designados pelas Comissões de Coordenação das Eleições das cidades, aldeias e vilas; e
- os resultados apurados são encaminhados às Comissões respectivas, que os remetem, através de relatório, à Comissão Nacional, que, após os recursos cabíveis e a revisão geral, faz a proclamação dos eleitos e as comunicações aos órgãos respectivos.

## MÉXICO

1. Federação, Presidencialista.
2. Presidente eleito diretamente pelo povo.
3. Poder Legislativo

### A) Federal

#### a) Câmara dos Deputados

- 231 deputados, sendo 195, um por distrito, eleitos pelo voto majoritário e 36 como deputados dos partidos;
- eleição direta, complementada por deputados de partidos;
- eleitos por três anos; e
- não podem ser reeleitos.

#### b) Senado

- 60 senadores, eleitos por 6 anos;
- dois senadores por Estado (29) e pelo Distrito Federal;
- não há reeleição, nem renovação parcial; e
- no recesso haverá uma Comissão Permanente composta de 29 membros, dos quais 15 deputados e 14 senadores, nomeados por suas respectivas Câmaras.

### B) Estadual

- o número de representantes dos Estados será proporcional ao de habitantes de cada um; e
- não podem ser reeleitos.

### C) Municipal

- vereadores eleitos diretamente pelo povo; e
- não há reeleição.

## 4. Sistema Eleitoral

- para a Câmara dos Deputados, o sistema é misto: um por distrito, voto majoritário; e deputados de partidos, proporcional;

- Presidente, Senado e demais cargos eletivos: o voto é majoritário; e
- órgãos eleitorais:

- a) Ministério do Interior (*Ministerio de Gobernación*) exerce supervisão geral sobre as eleições;
- b) para cada eleição é designado um Comitê Eleitoral específico; e
- c) organismo permanente, no qual os partidos são representados, acompanha o desenrolar dos trabalhos eleitorais.

## 5. Formação dos Distritos Eleitorais

- os distritos eleitorais são organizados e revistos através de lei do Congresso.

## 6. Eleição

- não há inscrição eleitoral;
- cada cidadão, maior de 18 anos, recebe da autoridade competente uma *boleta*, com a qual se apresenta perante a mesa receptora;
- a votação se processa de forma convencional; e
- não existem listas eleitorais.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. BLAUSTEIN, Albert P. *Constitutions of the countries of the world*. A series of updated texts, constitutional chronologies and annotated bibliographies. Dobbs, Ferry, New York, Oceana, 1971. 14 v. Suplementos.
2. FERNÁNDEZ, Francisco Javier Garcia. El sistema mayoritario a dos vueltas; el caso de Francia. In: *El proceso electoral*. Barcelona, Labor, 1977. p. 189-216.
3. FUNDAÇÃO Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Instituto de Direito Público e Ciência Política, O voto distrital-II. Estudo comparativo sobre o sistema de representação distrital em vários países. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro. 20 (nº Especial): 5-150, maio 1977.
4. HERMAN, Valentine, ed. Les circonscriptions électORALES. In: — *Les parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*. Paris, Presses Universitaires de France, 1977. p. 95-103.
5. HERMAN, Valentine, ed. Le Systeme électORAL. In: — *Les parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*. Paris, Presses Universitaires de France, 1977. p. 104-123.
6. MUÑIZ, Jaime Nicolás. El modelo de un sistema cuasi mixto: el caso alemán. In: *El proceso electoral*. Barcelona, Labor, 1977. p. 247-278.
7. TEMPLADO, Eduardo Espín. El modelo del sistema uninominal a una sola vuelta: el caso británico. In: *El proceso electoral*. Barcelona, Labor, 1977. p. 165-188.
8. UNIÃO Interparlamentar. *Parliaments of the world*. London, MacMillan, 1976. 985p.



## **ELEIÇÕES DISTRITAIS NO IMPÉRIO (1830/1889) E NA REPÚBLICA (1891/1930)**

### **2ª LEGISLATURA — 1830/1833**

#### **DECRETO DE 8-1-1833**

*Divide a Província do Rio de Janeiro em distritos eleitorais para as eleições de Senadores e Deputados.*

### **6ª LEGISLATURA — 1845/1847**

#### **LEI Nº 387, DE 19-8-1846, TÍT. III, CAP. I**

*Regula a maneira de proceder as Eleições de Senadores, Deputados, Membros das Assembléias Provinciais, Juizes de Paz e Câmaras Municipais.*

*Tít. III, Cap. I: distritos eleitorais.*

### **9ª LEGISLATURA — 1853/1856**

#### **DECRETO Nº 842, DE 19-9-1855**

*Altera a Lei de 19 de agosto de 1846 (divisão do Império em distritos eleitorais).*

#### **DECRETO Nº 1.767, DE 16-6-1856**

*Divide a Província de Mato Grosso em distritos eleitorais e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, em conformidade das disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

---

Pesquisa elaborada por Geraldo José de Sá — Auxiliar Legislativo da Câmara dos Deputados

DECRETO Nº 1.789, DE 22-7-1856

*Divide a Província de Piauí em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios, em que devem reunir-se os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.790, DE 22-7-1856

*Divide a Província do Grão-Pará em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.791, DE 26-7-1856

*Divide a Província de Goiás em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.792, DE 26-7-1856

*Divide a Província de Pernambuco em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que devem reunir-se os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.793, DE 30-7-1856

*Divide a Província de São Pedro em distritos e Colégios eleitorais, e designa os lugares e edifícios para a reunião dos eleitores de cada um.*

DECRETO Nº 1.794, DE 30-7-1856

*Divide a Província do Espírito Santo em Colégios eleitorais, e designa os lugares e edifícios da reunião dos eleitores de cada Colégio.*

DECRETO Nº 1.795, DE 30-7-1856

*Divide a Província da Paraíba em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.796, DE 1º-8-1856

*Divide a Província das Alagoas em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.797, DE 1º-8-1856

*Divide a Província de Santa Catarina, formando um só distrito eleitoral, em Colégios, e designa os lugares e edifícios, em que se devem reunir os eleitores de cada um destes, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.801, de 7-8-1856

*Divide a Província de Minas Gerais em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade das disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.803, DE 19-8-1856

*Divide a Província do Maranhão em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.807, DE 20-8-1856

*Divide a Província do Ceará em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.808, DE 20-8-1856

*Divide a Província do Rio Grande do Norte em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.814, DE 27-8-1856

*Divide a Província da Bahia em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.816, DE 6-9-1856

*Divide a Província do Paraná, formando um só distrito eleitoral, em Colégios, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos mesmos Colégios, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.822, DE 17-9-1856

*Divide a Província de São Paulo em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

DECRETO Nº 1.828, DE 1º-10-1856

*Divide a Província do Rio de Janeiro em distritos eleitorais, e designa os lugares e edifícios em que se devem reunir os eleitores de cada um dos distritos, de conformidade com as disposições do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.*

**10ª LEGISLATURA — 1857/1860**

DECRETO Nº 937, DE 9-9-1857

*Determina que a Vila de São Bento seja a cabeça do segundo Distrito eleitoral da Província do Maranhão.*

DECRETO Nº 1.082, DE 18-8-1860

*Altera a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, e o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, sobre eleições (divisão do Império em distritos eleitorais).*

DECRETO Nº 2.622, DE 22-8-1860

*Regula o modo de proceder-se à eleição de Deputados e membros das Assembléias Legislativas Provinciais nas Províncias que constituem um só distrito eleitoral.*

DECRETO Nº 2.623, DE 22-8-1860

*Divide a Província da Paraíba em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.624, DE 22-8-1860

*Divide a Província de Sergipe em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.627, DE 25-8-1860

*Divide a Província do Maranhão em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.628, DE 25-8-1860

*Divide a Província das Alagoas em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.631, DE 1º-9-1860

*Divide a Província de São Pedro em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.633, DE 1º-9-1860

*Divide a Província de Pernambuco em cinco distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.635, DE 5-9-1860

*Divide a Província do Ceará em três distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.636, DE 5-9-1860

*Divide a Província de Minas Gerais em sete distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.637, DE 5-9-1860

*Divide a Província da Bahia em cinco distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.638, DE 5-9-1860

*Divide a Província do Rio de Janeiro em quatro distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 2.639, DE 5-9-1860

*Divide a Província de São Paulo em três distritos eleitorais.*

**15ª LEGISLATURA — 1872/1875**

DECRETO Nº 5.664, DE 17-6-1874

*Declara que o undécimo distrito especial do Município da Corte compreende, além das freguesias de São Cristóvão e do Engenho Velho, a de Nossa Senhora da Conceição do Engenho Novo.*

DECRETO Nº 5.970, DE 21-7-1875

*Declara que o 9º distrito especial do Município da Corte compreende, além das Freguesias da Glória e de São João Batista da Lagoa, a de Nossa Senhora da Conceição da Gávea.*

DECRETO Nº 2.637, DE 13-9-1875

*Declara que fica pertencendo ao 1º Distrito Eleitoral da Província de Pernambuco o território que foi desanexado da Paróquia de Santos Cosme e Damião de Iguarassu, do 2º Distrito.*

**17ª LEGISLATURA — 1878/1880/81**

LEI Nº 3.029, DE 9-1-1881, ART. 17

*Reforma a legislação eleitoral. Art. 17: divisão das províncias em distritos eleitorais; eleição de Deputados à Assembléia-Geral e Membros das Assembléias Legislativas Provinciais.*

DECRETO Nº 8.100, DE 21-5-1881

*Divide a Província do Amazonas em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.101, DE 21-5-1881

*Divide a Província do Pará em três distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.102, DE 21-5-1881

*Divide a Província do Maranhão em seis distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.103, DE 21-5-1881

*Divide a Província do Piauí em três distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.104, DE 21-5-1881

*Divide a Província do Ceará em oito distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.105, DE 21-5-1881

*Divide a Província do Rio Grande do Norte em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.106, DE 21-5-1881

*Divide a Província da Paraíba em cinco distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.107, DE 21-5-1881

*Divide a Província de Pernambuco em treze distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.108, DE 21-5-1881

*Divide a Província das Alagoas em cinco distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.109, DE 21-5-1881

*Divide a Província de Sergipe em quatro distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.110, DE 21-5-1881

*Divide a Província da Bahia em quatorze distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.111, DE 21-5-1881

*Divide a Província do Espírito Santo em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.112, DE 21-5-1881

*Divide o Município da Corte e a Província do Rio de Janeiro em doze distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.113, DE 21-5-1881

*Divide a Província de São Paulo em nove distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.114, DE 21-5-1881

*Divide a Província do Paraná em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.115, DE 21-5-1881

*Divide a Província de Santa Catarina em dois distritos eleitores.*

DECRETO Nº 8.116, DE 21-5-1881

*Divide a Província de São Pedro do Rio Grande do Sul em seis distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.117, DE 21-5-1881

*Divide a Província de Minas Gerais em vinte distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.118, DE 21-5-1881

*Divide a Província de Goiás em dois distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 8.119, DE 21-5-1881

*Divide a Província de Mato Grosso em dois distritos eleitorais.*

**18ª LEGISLATURA — 1881/1884**

DECISÃO Nº 53, DE 6-7-1883

*Declara que se devem praticar os atos eleitorais nas paróquias que, simples povoados ao tempo da expedição dos decretos que dividiram as províncias em distritos eleitorais e os contemplaram naquele caráter, foram posteriormente criadas.*

DECRETO Nº 3.233, DE 3-9-1884

*Aumenta o número dos representantes da Província do Pará e altera a divisão eleitoral da mesma Província, passando a conter seis distritos eleitorais.*

DECRETO Nº 9.283, DE 27-9-1884

*Divide a Província do Pará em seis distritos eleitorais.*

**19ª LEGISLATURA — 1885**

DECISÃO Nº 31, DE 27-5-1885

*À eleição a que se proceder em distrito eleitoral por ter a Câmara dos Deputados anulado a eleição ali feita anteriormente em virtude da dissolução da mesma Câmara, podem concorrer, votando em separado, os cidadãos incluídos no alistamento eleitoral, ou dele excluídos em revisão cujos trabalhos começaram antes do ato de dissolução e terminaram depois.*

**DECISÃO Nº 88, DE 1º-7-1885**

*Concorrendo mais de um candidato ao cargo de Deputado por um só distrito, a nenhum se abonará ajuda de custo.*

**20ª LEGISLATURA — 1886/1889**

**DECRETO Nº 3.274, DE 12-6-1886**

*Declara que os eleitores alistados no território do Córrego do Prata, anexado à paróquia de Nossa Senhora do Carmo por lei provincial do Rio de Janeiro, ficam pertencendo ao mesmo distrito eleitoral de que faz parte aquela paróquia.*

**ELEIÇÕES DISTRITAIS**

**REPÚBLICA**

**1ª LEGISLATURA — 1891/1893**

**LEI Nº 35, DE 26-1-1892, ART. 36**

*Estabelece o processo para as eleições federais. Art. 36: divisão dos Estados em distritos eleitorais; Capital Federal considerada como Estado.*

**DECRETO Nº 153, DE 3-8-1893**

*Divide os Estados da União em distritos eleitorais, de acordo com o art. 36 da Lei nº 35, de 26-1-1892.*

**5ª LEGISLATURA — 1903/1905**

**DECRETO Nº 4.918, DE 4-8-1903**

*Adia a nova eleição, a que se teria de proceder no dia 16 de agosto de 1903, para o preenchimento dos cargos de deputados pelo 2º distrito da Capital da União.*

**LEI Nº 1.269, DE 15-11-1904, ART. 58 E ART. 59**

*Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providências. Arts. 58/59: divisão dos Estados em distritos eleitorais, equiparando-se, para tal fim, o Distrito Federal a Estado.*

**DECRETO Nº 1.425, DE 27-11-1905**

*Divide o território da República em distritos eleitorais.*



### **9ª LEGISLATURA — 1915/1917**

LEI Nº 3.208, DE 27-12-1916, ART. 9º, § 3º; ART. 5º E  
§§; ART. 16; ART. 47.

*Regula o processo eleitoral, e dá outras providências. Distritos eleitorais: art. 5º e §§; art. 9º, § 3º; art. 16; e art. 47.*

DECRETO Nº 12.759, DE 19-12-1917

*Declara que no 2º distrito eleitoral do Estado do Ceará, a que se refere o § 2º do n. II do art. 47 da Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916, está incluído o Município de Quixadá.*

### **10ª LEGISLATURA — 1918/1920**

DECRETO Nº 4.226, DE 30-12-1920, ART. 31

*Modifica a legislação sobre o alistamento eleitoral, e dá outras providências. Art. 31: 2º e 3º distritos eleitorais de Minas Gerais, inversão da numeração ordinal, com alteração do número de deputados do 2º resultante da inversão.*

### **13ª LEGISLATURA — 1927/1930**

DECRETO Nº 18.991, DE 18-11-1929, ARTS. 3º E 4º

*Dá novas instruções para as eleições federais, consolidando as disposições em vigor. Arts. 3º e 4º: distritos eleitorais dos Estados e Distrito Federal.*

DECRETO Nº 19.119, DE 17-2-1930

*Transfere do 1º para o 2º distrito eleitoral do Estado de São Paulo o Município de Atibaia.*

DECRETO Nº 19.120, DE 17-2-1930

*Transfere do 1º para o 2º distrito eleitoral do Estado do Ceará o Município de Cedro, no dito Estado.*



## **PARECERES**



## REELEIÇÃO DE MEMBROS DA MESA

CONSULTA S/Nº, DE 1980

*Solicita o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça sobre interpretação constitucional e regimental, na parte referente à reeleição de membro da Mesa, tendo em vista consulta formulada pelo Sr. Homero Santos.*

Autores: Deputados HOMERO SANTOS e JUAREZ BATISTA

Relator: Deputado ERNANI SATYRO

### Relatório

I — O nobre Deputado Homero Santos dirigiu-se ao Presidente da Câmara, para comunicar que pretende ser candidato àquela Presidência. E, sendo atualmente 1º-Vice-Presidente, pede o pronunciamento desta Comissão, no sentido de desfazer dúvidas de natureza constitucional e regimental, a saber se realmente pode disputar aquele posto.

Dada a importância da matéria, e não sendo longo o requerimento, vamos transcrevê-lo na íntegra, para melhor conhecimento de seus termos:

“Levo ao conhecimento de V. Exª que pretendo ser candidato para a próxima eleição da Mesa — biênio 1981-1982 à Presidência desta Casa.

Para isso, três razões me moveram: o meu passado político; a experiência na Vice-Presidência da atual Mesa; o propósito, se eleito, de continuar a luta de V. Exª, e de seus ilustres antecessores, em prol da crescente harmonia e autonomia dos Poderes constituídos da República.

Tenho para mim que inexiste qualquer obstáculo, de natureza jurídico-legal, que possa antepor-se à minha pretendida candidatura.

Não bastasse, em respaldo a esse ponto de vista, a irrefutável manifestação, daquele que sempre foi considerado o mais consagrado exegeta de nossa Lei Maior, o saudoso Mestre Pontes de Miranda, sobre o texto da letra *h* do art. 30 da Constituição, faço anexar alguns estudos elaborados por dedicados integrantes de nossa Assessoria Legislativa em abono à tese que, convictamente, defendo.

Quanto à norma do Regimento Interno, art. 13, § 5º, além de avançar o texto constitucional, fala, igualmente, em reeleição. Mas que cargo são esses que não permitem reeleição? Somente os que são ocupados pelos respectivos titulares, ou os outros ocupados por titulares diferentes?

Em face dessas dúvidas, de ordem constitucional e regimental, levantadas no âmbito do Congresso, solicito a V. Exª seja encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça consulta sobre o assunto, nos termos do art. 28, § 4º, letra *i* do Regimento Interno.

Pela minha formação político-democrática, só concretizaria minha candidatura depois de me certificar de que o meu gesto não iria ferir qualquer dispositivo da Lei Maior ou do próprio Regimento da Câmara.

Como poderia presidir uma Casa alguém que se predispusesse a descumprir aquilo que ela tem de mais sagrado?

O parecer da CCJ, se houver por bem V. Exª encaminhar o assunto àquele órgão técnico, será de suma valia, não apenas para o presente caso, mas para todos os casos semelhantes futuros, em decorrência da importância de suas atribuições e pelo valor de seus ilustres membros.

Brasília, 30 de outubro de 1980. — *Homero Santos.*”

A solicitação foi deferida pelo Presidente Flávio Marcílio, razão por que está sendo apreciada agora.

Posteriormente, o ilustre Deputado Juarez Batista, embora em termos diferentes, formula a mesma consulta. O seu pedido está assim concebido:

## CONSULTA

Interessado: Deputado JUAREZ BATISTA

“MEMBRO DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PODE SER RECONDUZIDO À MESA SEGUINTE, AINDA QUE PARA CARGO DIVERSO DO QUE ANTERIORMENTE OCUPAVA?

A presente Consulta é formulada em razão do que dispõe o art. 30, alínea *h*, da Constituição Federal, *verbis*:

“Será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida a reeleição.”

E, ainda, em face do disposto no art. 13, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, *expressis*:

“O mandato dos membros da Mesa é de dois anos, proibida a reeleição para qualquer dos cargos, na mesma Legislatura.”

A razão da presente Consulta reside nas especulações políticas que se estão desenvolvendo no seio dos parlamentares a propósito da renovação dos cargos da Mesa da Câmara dos Deputados e da Comissão Diretora do Senado a realizar-se no início do próximo ano.

Devido à controvérsia que se tem verificado no seio da classe política, deseja o signatário que essa douta Comissão Especializada emita parecer definitivo a respeito, dirimindo as dúvidas existentes e firmando jurisprudência predominante sobre tão momentoso assunto.

Pede deferimento.

Brasília-DF, 5 de novembro de 1980. — *Juarez Batista.*”

Pela presidência da Câmara foi determinado que se anexasse a nova consulta à primeira formulada.

O pedido do Deputado Homero Santos vem acompanhado de cópia xerográfica de comentário de Pontes de Miranda à Constituição Federal, de Estudo

Técnico Específico da Assessoria Legislativa da Câmara, proferido pelo Assessor Maurílio Penna Groba, além de dois pareceres ou apontamentos não-assinados.

A solicitação do Deputado Juarez Batista não traz nenhum parecer ou documento.

Como já temos feito outras vezes, por ser regimental e por nos considerarmos membro participante da Comissão, com direito a voto, e não apenas o dirigente de seus trabalhos, resolvemos avocar a Consulta, cujo parecer ora proferimos.

### **Parecer do Relator**

II — A matéria tem dois aspectos a considerar. Embora intrinsecamente ligados, cada um deles merece apreciação destacada.

O primeiro desses aspectos é de natureza constitucional. O segundo, de ordem regimental.

Do ponto de vista constitucional, o problema há de ser estudado em face da disposição contida na letra *h* do art. 30 da Lei Maior, expressa nos seguintes termos:

“*h*) será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida a reeleição.”

O Regimento Interno da Câmara está redigido assim:

“Art. 13.

§ 5º O mandato dos membros da Mesa é de dois anos, proibida a reeleição para qualquer dos cargos na mesma Legislatura.”

III — O insigne Pontes de Miranda, em rápida e apressada apreciação do dispositivo constitucional, diz o seguinte:

“PARTICIPAÇÃO NA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS OU DO SENADO FEDERAL. — A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, limitou a dois anos a participação de qualquer deputado, ou senador, na Mesa; e proibiu a reeleição. Pergunta-se: quem era, por exemplo, Secretário da Mesa pode ser eleito Presidente da Mesa? Devemos entender que sim, porque não foi reeleito, mas eleito para outro cargo. Entenda-se o mesmo quanto a Vice-Presidente da Mesa. O próprio Presidente da Mesa pode ser eleito Vice-Presidente ou Secretário.” (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, Tomo II, Arts. 8º — 31. 2ª edição revista.*)



IV — Os defensores da reelegibilidade dos membros da Mesa apegam-se a esta opinião do grande mestre, com tal convicção, que não admitem outra interpretação, que a ela se venha opor.

No entanto, nesta como em qualquer outra matéria, no domínio do Direito, como de qualquer outra ciência, ninguém é dono da verdade. A interpretação das leis constitui um dos mais importantes aspectos da ciência jurídica. Não é em vão que a ela se têm dedicado mestres consumados, no Brasil e no estrangeiro. Entre eles, em nosso País, destacaram-se Paula Batista no passado, e, mais recentemente, em obra clássica, Carlos Maximiliano, com a sua *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. O mais ligeiro exame das lições desses mestres é suficiente para se verem os caminhos e descaminhos que existem por trás de textos aparentemente claros e indiscutíveis.

Para citar um exemplo, vejamos o que diz, sobre esse mesmo dispositivo, o eminente Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, além de portador de outros títulos não menos importantes:

“Mandato das Mesas. — Cuidou a Emenda nº 1 de estabelecer, também, a duração do mandato dos membros que compõem as Mesas das Casas do Congresso. Esse mandato será de dois anos.

Por outro lado, timbra em proibir a reeleição. Note-se que veda a reeleição para membro da Mesa. Dessa forma, não permite que um membro da Mesa, por exemplo o Vice-Presidente, seja eleito, findos os dois anos, para Presidente, visto que está sendo reeleito membro da Mesa.” (*Comentários à Constituição Brasileira* — Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 — 1º volume, arts. 1º a 45, pág. 213).

Agora mesmo, em parecer proferido especialmente para o caso em debate, que foi amplamente distribuído pelo Deputado Raphael Baldacci, e do qual juntamos cópia a este parecer, o consagrado mestre paulista se pronuncia, já em termos mais enérgicos. Vejamo-los:

“Tal interpretação já foi por mim dada no livro *Comentários à Constituição Brasileira* (São Paulo, Saraiva, hoje na 2ª ed., 1977, vol. I, pág. 188).

Segundo entendo, esse dispositivo constitucional veda que o Membro da Mesa seja reeleito para Membro da Mesa, na mesma Legislatura. E isto independentemente de que se destine a ocupar outro cargo, pois, sempre estará sendo reconduzido para a Mesa.”

Depois de reproduzir o trecho de seu livro, já por nós transcrito, acrescenta o ilustre professor e comentarista:

“Não estou, aliás, sozinho neste entendimento. Num dos raros trabalhos sobre este tema, igual é o parecer de Wolgran Junqueira Ferreira (“A Reelection dos Membros das Mesas Legislativas”, em *Revista de Direito Público*, nº 11, pág. 301 e segs.). Trabalho esse preparado com mera preocupação doutrinária, o que também é mais raro neste campo.”

Para não nos alongarmos muito na citação, vamos resumir as considerações do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho num de seus trechos mais expressivos:

“De fato, de que reeleição trata o preceito? De reeleição para Presidente, Vice-Presidente ou Secretário da Mesa Legislativa?

Não. De reeleição para membro da Mesa de qualquer das Câmaras.

E reeleição, haverá, para *membro da Mesa* de qualquer Câmara, se o Presidente, o Vice, o Secretário da Mesa que finda o mandato, for reconduzido para a Mesa que a substitui na mesma Legislatura, ainda que para outro cargo (...)

Quis ele (o legislador constituinte) limitar a dois anos a participação do parlamentar da Mesa da Casa a que pertence, em cada Legislatura. Para tanto vedou a reeleição para *membro da Mesa*, não diferenciando entre os cargos dessa Mesa. Buscou proibir a permanência na Mesa por mais de dois anos, mesmo havendo rodízio nos cargos.

Isto pode ser criticado, *de jure condendo*; não pode ser negado, *de jure condito* (Parecer junto a este Relatório, de nº 1).”

V — Também nos chegou às mãos parecer do não menos consagrado Professor Miguel Reale, uma das maiores cerebrações do Brasil, em nosso tempo. Admite o eminente mestre que o texto constitucional pode realmente prestar-se a duas interpretações, ambas razoáveis, mas que, no caso da Câmara dos Deputados, toda e qualquer dúvida é dirimida, diante dos termos claros do Regimento Interno. Examinaremos, a seu tempo, este aspecto regimental da questão. Antes, porém, insistamos na sua parte constitucional.

Outro parecer apresentado e por nós igualmente anexado ao presente Relatório, é de autoria do Professor João Lopes Guimarães, titular de Direito Constitucional da PUC de São Paulo. Assim se expressa ele, numa das passagens do seu trabalho:

“O fim que o citado texto constitucional busca alcançar consubstancia-se em:

a) evitar a perpetuidade de parlamentar em cargos diretivos de uma Casa Legislativa;

b) propiciar oportunidades para que outros membros da Câmara dos Deputados, composta por mais de quatro centenas de representantes do povo, venham, em rodízio, a ocupar os cargos diretivos. Com isto se atinge o objetivo de, resguardando esse rodízio, não só fazer prevalecer, na prática, e com segurança, a rotatividade dos parlamentares dentro de tais órgãos diretivos, mas, também, por via de consequência, impedir a eternização de quem quer que seja, em postos de comando, em respeito ao princípio democrático de estruturação do Poder Político.”

VI — É necessário considerar a importância que a doutrina empresta ao fato de terem os membros das Mesas Legislativas funções executivas, para o efeito de evitar-lhes a permanência nos postos que ocupem, na mesma Legislatura. É que esses cargos lhes dão todos os meios e oportunidades de fazer favores, manipular as finanças da Casa, praticar o empreguismo e outros abusos. Não se trata, aqui, de incriminar este ou aquele representante, pessoalmente. Trata-se de um princípio de moralidade pública e, de certo modo, de conceder, aos parlamentares que exerçam cargos em grande parte executivos, o mesmo tratamento que se dá ao Poder Executivo propriamente dito. O Professor João Lopes Guimarães, no parecer há pouco citado, salienta essa face do problema, destacando como inspiração do preceito proibitivo “a moralidade pública, cujo cerne consiste em impedir eventuais distorções no exercício desses cargos, lobrindo permanecer indefinidamente no cargo à custa de virtuais favores aos seus pares eleitos”. (Parecer citado.)

Em recentíssimo artigo publicado em *O Estado de S. Paulo*, de 9-11-1980, o jurista Geraldo Ataliba enfrenta o problema. Começa por examinar o texto constitucional, para depois atacar a questão sob o prisma da natureza administrativa das funções da Mesa. Vejamos:

“A primeira impressão que se colhe da singela leitura do Texto (art. 30, parágrafo único, letra *h*, da Constituição) é no sentido de que ambas as opções são legítimas e válidas e, portanto, fica à discricão do intérprete a liberdade de acolher esta ou aquela solução. Parece, à primeira vista, que se está diante daquilo que, em teoria geral de direito, se convencionou designar por norma aberta, que consente duas interpretações diferentes, abrindo, no caso, opção livre ao hermeneuta, para adotar qualquer solução.

A matéria, porém, por sua gravidade e importância, não se com-  
padece com esse tipo de disciplina. Aí está-se em campo de direito es-  
trito, no qual as normas são peremptórias e exaustivas. O Texto Mag-  
no só comporta uma interpretação.” (Ver parecer do mesmo Autor,  
ora anexado.)

Como se vê, o articulista vai mais longe do que o Professor Miguel Reale.  
Ele se situa na mesma posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Onde, no  
entanto, mais interessante se apresenta a sua tese, na interpretação doutrinária,  
nas causas inspiradoras da norma proibitiva da Constituição, é nestas duas pas-  
sagens:

“Nota-se, no nosso sistema, que os mandatos de natureza legisla-  
tiva são sempre renováveis, mediante periódica consulta ao eleitora-  
do. Doutro modo, não se consente o mesmo nos mandatos executivos.  
Estes não comportam, para o período imediatamente subsequente,  
reeleição. Não há, no nosso direito constitucional, possibilidade de  
reeleição para o exercício de cargos executivos.”

(...)

“Ora, a função de membro da Mesa das Casas Legislativas é  
função de natureza executiva. É função de direção, supervisão, polí-  
cia, administração e execução. Em tudo e por tudo se afigura função  
executiva e administrativa.”

Não concordamos com a extensão, a quase exclusividade que o articulista  
empresta ao lado administrativo da função de membro da Mesa. A sua concei-  
tuação doutrinária, no entanto, quanto aos princípios inspiradores da proi-  
bição, merece acatamento.

Há alguns anos, quando a capital do País ainda era situada no Rio de Ja-  
neiro, tivemos oportunidade de dar uma aula a alunos da Faculdade de Direito  
do então Distrito Federal, em substituição ao Professor Afonso Arinos de Melo  
Franco, por indicação deste, que necessitava viajar. Essa aula versou precisa-  
mente sobre este ponto — as relações entre os Três Poderes da República. Em  
certo ponto da preleção, tivemos oportunidade de salientar que, em qualquer  
dos ramos desses Poderes, nós encontrávamos, embora em termos não prevale-  
centes, atribuições semelhantes aos dos outros. Assim, um Ministro ou Desem-  
bargador que exerce a presidência do seu Tribunal, tem funções administrati-  
vas, sem prejuízo de sua atividade judicante. O Ministro ou Desembargador,  
quando elabora o Regimento Interno da Casa, está exercendo função legisla-  
tiva. O Presidente da República, Governador ou Prefeito, ao sancionar ou vetar  
uma lei, incorpora-se ao Poder Legislativo. Ao julgar um processo administrati-

vo, procede como um juiz. Do mesmo modo, o parlamentar, ao conceder ou negar licença para processar um de seus pares, atua como um julgador. E concluíamos justamente com a observação de que os membros da Mesa de qualquer das Câmara, federal, estadual ou municipal, detêm em suas mãos atribuições genuinamente executivas, sem que com isso se despojem de sua característica fundamental, que é a legislativa.

Todas estas considerações nos ocorrem, no momento em que se procura identificar a razão mais profunda da disposição constitucional. Não se cogita de buscar a intenção do legislador, o que tem alguma importância, porém não satisfaz inteiramente ao intérprete. Trata-se de perscrutar o espírito da lei, dentro das idéias que enformam a concepção democrática do regime e dos princípios de moralidades pública, que não podemos postergar.

VII — No parecer da Assessoria Legislativa, apresentado com o pedido do Deputado Homero Santos, invoca-se a opinião do jurista João de Oliveira Filho, em abono da tese da permissibilidade da reeleição de membro da Mesa para outro cargo desse órgão coletivo. Pelo menos o que conhecemos do ilustre jurista é diferente. Afastada qualquer suspeita de má fé, por parte do Assessor, existe, no entanto, evidente equívoco de sua parte. O que diz o ex-Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros é isto:

“Membro da Mesa significa qualquer cargo efetivo ou suplente. A Mesa compõe-se da Presidência e dos Secretários, constituindo-se a primeira do Presidente e dois Vice-Presidentes e a segunda, de quatro Secretários. A reeleição de membro da Mesa é que está proibida. Quem tiver sido Secretário não pode ser eleito para Presidente, que é membro da Mesa. Não é a Mesa que fica proibida, quanto à reeleição, mas os membros da Mesa, efetivos ou suplentes.” (*Quer Conhecer a Constituição?* — Edição da Forense, pág. 156.)

VIII — Parece-nos, pois, que a grande maioria dos intérpretes da Constituição é de opinião que o membro da Mesa, da Câmara ou do Senado, é irreelegível, na mesma Legislatura. A única opinião que se invoca, em sentido contrário, é a de Pontes de Miranda. Miguel Reale — é bom repetir — concede no máximo que se possa admitir uma das duas interpretações, embora se incline pela interpretação proibitiva. Isto — veja-se bem —, encarado o problema do ponto de vista único da Constituição Federal, desprezado o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

IX — Um dos argumentos a que se apegam os defensores da permissibilidade da reeleição é o fato ocorrido no Senado Federal, em 1973. Tendo falecido o Senador Felinto Müller, então Presidente do Senado, o Vice-Presidente de en-

tão, Senador Paulo Torres, foi eleito para completar-lhe o mandato. Isso ocorreu, segundo notas juntas à Consulta, a 6 de agosto daquele ano. A morte de Felinto ocorrera a 11 de julho.

Procuramos indagar sobre o fato e tivemos a sua confirmação. Estávamos, então, fora do Congresso Nacional, no exercício do cargo de Governador da Paraíba.

Não nos parece, no entanto, que o precedente tenha importância pretendida. E isto, por várias razões:

a) a eleição constituiu praticamente numa confirmação do Vice-Presidente, já no exercício do posto, pelo tempo restante do mandato na Mesa. Tanto isso é verdade, que o Senador Paulo Torres, concluído esse resto de mandato, não foi reeleito. Nem sequer foi candidato à reeleição;

b) o fato ocorreu em momento de emoção e perplexidade, no qual talvez não se tenham examinado todos os aspectos jurídicos da matéria;

c) um mau precedente nunca serve para justificação de uma tese; e

d) esta é, talvez, a mais forte das razões: o Regimento do Senado é diferente do Regimento da Câmara. Em relação ao primeiro, talvez se possa adotar aquela alternativa de que fala o Professor Miguel Reale: “Podem caber duas interpretações, ambas razoáveis, embora uma delas (a proibitiva) melhor que a outra.”

X — Examinemos, pois, agora, a questão à luz do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Este é que constitui o cerne do debate.

Vale a pena lembrar os termos em que está concebido esse Regimento, no seu art. 13, § 5º:

“O mandato dos membros da Mesa é de dois anos, proibida a reeleição para qualquer dos cargos na mesma Legislatura.”

Entendem os defensores da tese mais liberal que a reeleição proibida é para o mesmo posto. Que reeleição significa nova eleição para o mesmo cargo.

Já os opositores — e é a quase unanimidade dos juristas — sustentam que a reeleição proibida é para *membro* da Mesa.

Chega, assim, a oportunidade de se apreciar o problema, já não mais à luz exclusiva do texto constitucional, mas, diante do dispositivo regimental. É o que faz, por exemplo, o Professor Miguel Reale, já por nós citado. Diz o consumado mestre:

“A meu ver, a *proibição geral*, constante do Regimento, além de ser mais condizente com a letra *h* do art. 30, da Carta Maior, pelos

motivos já expostos, é de natureza cogente, pois é o próprio Pontes de Miranda que, com o seu estilo característico, reconhece que

*De dentro* (dos corpos legislativos), disciplinando-lhes a atividade, inclusive quanto à feitura das leis e quaisquer deliberações, estão os *regimentos internos* que as próprias Constituições prevêm, porque elas mesmas, embora editem regras jurídicas sobre a atividade dos corpos legislativos, *acertadamente deixam a cada corpo legislativo a competência para o auto-regramento da atividade*" (Loc. cit., pág. 590).

Agora, um argumento irresponsável. Quando o eminente Pontes de Miranda sustentou que um membro da Mesa podia ser eleito para outro cargo, na mesma Legislatura, fê-lo diante do texto constitucional. Não examinou a matéria em face do dispositivo regimental que estamos comentando. E é ele próprio, agora citado por Miguel Reale, que reconhece a autoridade e competência do Regimento, para o *auto-regramento da atividade*.

Desse modo, perde a valia o ensinamento do mestre (Pontes de Miranda), quando admite a possibilidade de reeleição do membro da Mesa para outro cargo, pois a sua opinião foi expressa apenas à luz da Constituição, e não do Regimento, por essa mesma Constituição autorizado.

A esta altura, é oportuno recapitular o que diz a Lei Magna:

"Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de seus serviços."

Vê-se, assim, mais de uma vez, que a força do Regimento Interno deriva de fonte legítima e incontestável que é a Constituição Federal.

Tal é a força dos regimentos, tal a sua competência específica para tratar dessa matéria que, ainda recentemente, na chamada Emenda das Prerrogativas, de que foi Relator o Deputado Cêlio Borja, ex-Presidente da Câmara e professor de Direito Constitucional, se propôs a eliminação das letras *b, c, e, f, g e h*, do parágrafo único da Constituição. E isso foi justificado com as seguintes palavras:

"As matérias constantes das alíneas *b, c, e, f, g e h* são tipicamente regimentais, como aliás, reconhece o *caput* do parágrafo único do art. 30 a que pertencem. São impertinentes, portanto, à ordem constitucional, por lhes faltar a generalidade, a essencialidade, a abrangência das normas fundamentais.

Só figuram na Constituição por circunstâncias históricas. Têm conteúdo e se propõem a evitar a reiteração de abusos reais ou fictícios do passado.”

Depois de outras considerações, sustenta o Professor Célio Borja, na sua Justificação, adotada por toda a Comissão elaboradora das emendas.

“As duas Casas do Congresso incorporaram-nas, de há muito, ao seu direito interno, podendo ainda adotar, *lege ferenda*, outras limitações e proibições que a *experiência* sugerir. (Grifo nosso.)

O Professor Miguel Reale insiste neste ponto — a autoridade dos Regimentos — para disciplinar esta e outras matérias. Para isso estão eles expressamente autorizados pela Lei Maior.

O eminente mestre da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo invoca, para tanto, a autoridade de Rui Barbosa, quando proclama que

“o regimento é a lei de cada um dos ramos da legislatura por ele ditado a si mesmo.”

Cita Reale palavras candentes do grande Rui, às quais nos permitimos acrescentar outras, por nós extraídas da mesma obra. Sentencia Rui:

“Pouco importa que, no caso dos regimentos parlamentares, ela resulte (a lei regimental), para cada uma das Câmaras, de sua própria autoridade. Quando mesmo se tratasse então de um fato meramente voluntário, não seria menos rigorosa a inquebrantabilidade a respeito do vínculo, a que se submete cada uma das Câmaras pela adoção do seu regimento, porque, nos atos jurídicos, a obrigação voluntariamente assumida se transforma em lei intransgressível para os que livremente se lhe sujeitaram.” (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por Homero Pires, Vol. II, pág. 33.)

Se insistimos neste ponto — a autoridade dos regimentos —, é porque existe uma minoria insignificante que sustenta não poderem eles restringir mais o que se contém na Constituição.

Para concluir esta parte de nosso estudo, voltemos ao parecer de alguns mestres, já não em face da Constituição, mas, do próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



É ainda Miguel Reale quem fala:

“No caso da presente Consulta, essa visão concreta e integrante do processo interpretativo ainda mais se impõe, à luz do que reza o art. 13, § 5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, *verbis*:

“O mandato dos membros da Mesa é de dois anos, *proibida a reeleição para qualquer* dos cargos na mesma Legislatura. (Grifos do Autor.)

“É intuitivo que, em se tratando de uma *Comissão* ou *órgão colegiado*, o que se pretende é o seu rodízio total, a fim de impedir que os seus membros se revezem nas funções. Foi a Câmara sensível, em suma, ao princípio salutar da rotatividade das funções, considerando a Mesa na sua *unidade orgânica*, e não cada um de seus membros *uti singulus*. (Grifo do Autor.)”

“O citado dispositivo põe, a meu ver, fim a controvérsia, porquanto a ninguém, e muito menos a um deputado, é dado insurgir-se contra o “mandamento comum” de sua Casa, salvo vício de inconstitucionalidade, o que não ocorre na espécie, que, no máximo, nos situaria diante de um dispositivo constitucional susceptível de duas interpretações, ambas “razoáveis”.

( . . . )

Donde se conclui que, se dentro de duas interpretações (refere-se ao texto constitucional) ou *vias operacionais*, ambas plausíveis, o Regimento Interno optou e consagrou uma delas, *tollitur questio*: ficou excluída a outra.”

Após outros argumentos decisivos, conclui Miguel Reale:

“Não creio necessário acrescentar outras considerações para concluir que:

a) o § 5º do art. 13 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados deve ser obedecido, sem hesitação, visto como

b) inexistente, em tal preceito, qualquer eiva de inconstitucionalidade.” (Parecer já citado. ora junto ao processo da Consulta.)

XI — Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que já considerava proibida a eleição de qualquer membro da Mesa, mesmo para outro cargo, em face da

Constituição, ainda reforça o seu ponto de vista, diante do texto regimental. Basta invocar este trecho, da maior expressividade:

“Patente está que, em face desse dispositivo (do Regimento), quem fizer parte da Mesa, eleito para um biênio, não poderá permanecer na Mesa, na mesma Legislatura.

Essa norma regimental resolve de vez a indagação.” (Parecer citado, junto a este Relatório.)

O renomado jurista Professor Alfredo Buzaid, ex-Ministro da Justiça e autor de obras consideradas clássicas, também discorda da opinião de Pontes de Miranda. E o faz em termos que não deixam margem a dúvidas. Eis o que ele diz:

“A hermenêutica de Pontes de Miranda não pode ser invocada utilmente no caso da Câmara dos Deputados, porque o seu regimento interno declara que o mandato dos *membros* da Mesa é de dois anos, proibida a reeleição para qualquer dos cargos na mesma Legislatura (art. 13, § 5º). A interdição é absoluta. O regimento interno, como escreve Pontes de Miranda, não é conjunto de recomendações ou conselhos; é *lei* em sentido lato, que há de ser observada pelo corpo legislativo, sempre que a regra, de que se trata, é *cogente* (Pontes de Miranda, ob. cit. Vol. II, pág. 502).” (Parecer junto ao processo da Consulta.)

XII — O próprio Senado Federal, com exceção do episódio já relatado, e nas circunstâncias em que ocorreu, jamais pensou em eleger para o biênio seguinte qualquer membro de sua Mesa. No entanto, o Regimento daquela Casa não é tão expressivo quanto o da Câmara. Ele reproduz, com a diferença apenas de palavras, o dispositivo constitucional. Eis o que está escrito no Regimento do Senado:

“Art. 62. Os membros da Mesa serão eleitos para o período de duas (2) Sessões Legislativas, vedada a reeleição.”

Não existe aqui a força, a especificidade, o rigor da norma regimental da Câmara. Mesmo assim, ninguém, no Senado, está pensando em se candidatar para a Sessão Legislativa futura.

XIII — Não nos parece de muita valia, no caso, a consulta aos léxicos, para saber o que é reeleição, como o fez um parecerista, defensor da tese favorável à permissibilidade da reeleição. Todos sabem o que é reeleição. É nova eleição. Está mais do que esclarecido que não se pode ser reeleito para *membro* da Mesa. Isto é reeleição.

Mestre Aurélio Buarque de Holanda, citado naquele parecer, diz realmente:

“Reeleição. Ato de reeleger.

Reeleger. Tomar a eleger (se).” (*Novo Dic. A.*, 1a. ed. pág. 1213).

Não podia dizer mais do que isso, preciso como é.

Já Caldas Aulete, de méritos também inegáveis, dá uma idéia mais elástica dessa palavra. Vejamo-lo:

“Reeleição. s.f. o ato de eleger outra vez a mesma pessoa ou coisa. O ato de fazer nova eleição para o mesmo fim, ainda que de *diferente pessoa ou coisa*.” (Grifos nossos, 3ª Edição Brasileira, vol. 5º, (pág. 3106.)

Os dicionários, por mais prestimosos e indispensáveis que sejam, não resolvem todas as questões, principalmente quando se trata de termos que têm significação específica em cada ramo do conhecimento humano.

Poderíamos recorrer aos léxicos jurídicos, mas não vale a pena. Como diz mestre Reale, não devemos “permanecer no plano de uma hermenêutica gramatical”.

XIV — Parece desnecessário dizer mais, para chegarmos à conclusão irretorquível de que nenhum dos membros da atual Mesa da Câmara dos Deputados pode ser eleito para qualquer outro de seus cargos, no próximo biênio, o que vale dizer, nesta Legislatura.

Se o texto constitucional pode dar margem a dúvida, por certa imprecisão, de que fala mestre Miguel Reale, o Regimento Interno da Câmara afasta essa dúvida, como ensinam quase todas as autoridades.

XV — Este é o parecer, que submetemos às luzes da douta Comissão de Constituição e Justiça, que temos a honra de presidir.

Não queremos encerrar estas considerações sem realçar a nobreza do gesto do Deputado Homero Santos, que, confirmando o elevado conceito em que é, com justiça, tido nesta Casa, fez a presente Consulta, dentro da melhor e mais rigorosa inspiração democrática. Exemplos dessa natureza não podem deixar de frutificar. Nessa atitude, o Deputado Homero Santos foi acompanhado pelo ilustre Deputado Juarez Batista.

Sala da Comissão, 12 de novembro de 1980. — *Ernani Sátiro*, Relator.

## SUBLEGENDAS (\*)

INDICAÇÃO Nº 8/68

*Solicita o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça sobre a instituição de sublegendas pelos partidos políticos.*

Autor: Deputado FRANCELINO PEREIRA

Relator: Deputado AMARAL DE SOUZA

### Relatório

1. O Deputado Francelino Pereira consulta à Comissão de Constituição e Justiça “se existe ou não, nos termos da Constituição, proibição ao uso de sublegendas pelos partidos”.

2. Argumenta que a Constituição de 1967, no seu art. 173, item III, considerou aprovados os atos de natureza legislativa expedidos pelo Governo Federal, com base nos Atos Institucionais e Atos Complementares.

3. Afirma, também, em sua consulta, que o Ato Complementar nº 37, conforme “doutos pareceristas”, é ato de natureza legislativa e que o mesmo admitiu “as sublegendas sem limitação no tempo”.

4. Conclui o Autor da indagação *sub judice* que “nestas condições, tratar-se-ia, no caso das sublegendas, de medida já instituída legalmente, e desnecessário seria o projeto do ilustre Senador Eurico Rezende que trata desta matéria”.

5. Que, pelo exposto, e tendo em vista os argumentos do parecer do Deputado Estadual mineiro Cícero Dumont — que anexa ao requerimento de con-

---

(\*) Arquivado — Art. 104 — R.I. — DCN-I, 2-4-71, pág. 45

sulta o Deputado Francelino Pereira —, envia à Comissão de Constituição e Justiça a pergunta, indicada no item 1, do presente Relatório.

6. O Deputado Estadual Cícero Dumont, em seu Parecer, inicia afirmando que “até as últimas eleições realizadas antes de 1964, não acolhia o direito eleitoral positivo do País a figura da sublegenda”, e que “afinal, veio a ser consagrada pela legislação revolucionária de 64, através de atos complementares, com o objetivo de resguardar o sistema bipartidário, também por ela instituído”.

7. Após, comenta o multipartidarismo dominante antes de 1964, dizendo-o estimulado pelas facilidades legais oferecidas à criação de partidos políticos — que possibilitaram a existência de 13 partidos, fatos que levaram o legislador de então a não considerar a necessidade de admitir a sublegenda.

8. Afirma que “essa multiplicidade de instrumentos partidários acabou por fragmentar de tal ordem a opinião da Nação, que era impossível, a respeito de determinado problema ou solução, conhecer-se a média do pensamento nacional, sem falar no mercantilismo que passou a ter presença na atividade de alguns desses pseudopartidos”.

9. Que, assim, o legislador revolucionário de 1964 entendeu de experimentar o bipartidarismo (bipartidismo), inspirado também no resultado oferecido por esse sistema em outros países, quanto à estabilidade política e à sustentação de programas administrativos.

10. Continua o Deputado Cícero Dumont, argumentando que “tendo o sistema bipartidário sido imposto de cima para baixo”, era necessário que nos primeiros embates eleitorais fosse encontrada uma “abertura” para os agrupamentos em divergência, dentro do partido. E que assim saiu-se para adoção da sublegenda, não como medida estatutária permanente, pois estar-se-ia criando pequenos partidos dentro do partido, mas “como instrumento em face da escolha de candidatos”, isto é, existiriam somente durante o pleito eleitoral.

11. Que, desta forma, assegurar-se-ia um dispositivo legal que vigeria na fase de transição e consolidação do bipartidarismo até que, através do tempo e das sucessivas eleições, viessem homogeneizar-se as forças políticas, que foram obrigadas a aglutinarem-se em um e outro partido.

12. Após estas conclusões, o Parecer do Deputado Estadual de Minas Gerais, anexado pelo Deputado Francelino Pereira, diz que já a adoção da sublegenda era defendida mesmo no regime de multipartidarismo por autores do porte de Barbosa Lima Sobrinho, e passa a analisar os dispositivos sobre

sublegenda constantes dos Atos Complementares expedidos pelo Governo Revolucionário, afirmando que:

a) O A.C. 4, de 20-11-65, no artigo 9º, permitia a sublegenda nas “eleições diretas a se realizarem em 1966, na conformidade do que dispusesse o documento constitutivo de cada organização.

b) O A.C. 7, de 30-1-66, no artigo 4º, veio confirmar que, nas eleições daquele ano, se obedecesse o “sistema proporcional” e para as de Senador, cada organização poderia registrar tantos candidatos quantos fossem os lugares a preencher e mais 75%, e limitando a 3 (três) o número de sublegendas, conforme o parágrafo único do artigo 5º. Assim, o processo de instituição da sublegenda continuaria matéria estatutária com restrição quanto ao número.

c) O A.C. 26, de 29-11-66, artigo 1º, autorizando o uso da sublegenda para as “eleições diretas” de 1967, indica, entretanto, que a “escolha dos candidatos deveria ser feita na forma que determinasse o documento constitutivo de cada organização”.

d) O A.C. 29, de 26-11-66, artigo 3º, parágrafo único, veio fazer uma dispensável ratificação de que nas “eleições municipais o uso da sublegenda ficaria obrigado a atender o disposto no artigo 4º e parágrafo”.

e) Finalmente, foi editado o A.C. 37, de 14-3-67, que no seu artigo 4º dispõe: “nas eleições diretas poderá ser admitido o registro de candidato em sublegenda desde que requerido por 1/3 dos membros da respectiva comissão competente para fazê-lo”.

Esse diploma admite, assim, em caráter permanente em relação ao tempo, a sublegenda, mas somente para ser usada na ocasião das eleições, para todas as “eleições diretas” proporcionais e majoritárias e em todos os níveis — federal, estadual, municipal e distrital.

“Estabeleceu o processo automático de sua instituição. Com um simples requerimento, firmado por 1/3 dos membros da respectiva comissão competente para pedir o registro, está instituída a sublegenda. Não depende da deliberação de qualquer órgão partidário. Essa norma restringiu a faculdade, que até então era concedida aos partidos, de regulamentar através de seus estatutos a sublegenda.”

f) Afirma, também, que não obstante o A.C. 37 não ter disposto expressamente, é evidente que a escolha dos candidatos da sublegenda fica a cargo das forças que a instituíram.

13. Diz ainda o Parecer que “à legislação eleitoral do Brasil por força e nos termos do A.C. 37, se incorporou o Instituto da sublegenda”. E, afirma:

“resta saber, por último, se dos termos da Constituição do Brasil, vigente, resulta alguma proibição ou incompatibilidade ao uso da sublegenda, tal como foi criada”. Não há nem uma e nem outra. A Constituição do Brasil, quando no seu artigo 173, consignou que “ficam aprovados” os “atos de natureza legislativa expedidos com base nos atos institucionais” (item III), o que fez foi incorporar a sistemática eleitoral imperante às regras do A.C. 37, pois que ele é de natureza tipicamente legislativa e originário do A.I.2. Além disto, o Capítulo II, do Título II — Dos Partidos Políticos — (Constituição Federal) — que contém os princípios a serem observados na “organização, funcionamento e extinção dos partidos”, quando da sua regulamentação por lei federal, não se choque com o objetivo e processo da sublegenda como foi estruturado.

14. Finaliza o parecerista estabelecendo as seguintes conclusões, em vista das premissas lançadas:

a) a sublegenda é um processo transitório, já legalmente criado, para resolver, dentro de um partido, impasse na escolha de candidatos no resguardo do sistema bipartidário, e que se finda com a realização do pleito;

b) a instituição da sublegenda é automática e às forças que a instituírem também cabe escolher os seus candidatos independentemente do pronunciamento de qualquer órgão partidário. O resultado da sublegenda pertence ao partido;

c) a sublegenda é usável para as “eleições diretas” (proporcionais ou majoritárias) e em todos os níveis — federal, estadual e municipal; e

d) os estatutos dos partidos têm de se ajustar a esses princípios básicos da sublegenda, podendo, entretanto, regulamentar a sua aplicação sem, todavia, alterá-los. Os pontos dos Estatutos Partidários conflitantes com tais normas são insubsistentes.”

É o Relatório.

### **Parecer**

Se os partidos quanto à sua natureza são “apenas instituições da política e não do direito público” como queria Bluntschli; “se somente são órgãos para formação de vontade estatal”, portanto instituições de natureza jurídica, conforme Kelsen; ou, se como queria Bryce “são ao mesmo tempo corporações

político-sociais e institutos de direito público” — a realidade é que sem os partidos políticos não pode existir democracia: eles são sua vida.

Por isso mesmo Kelsen afirmou que democracia é um “Estado de partidos”. Portanto, nada mais racional que, tanto no passado como no presente, com o Estado moderno — quando a opção para fundamentação das instituições políticas é o regime democrático — se procure criar condições legais para melhor organização e funcionamento dos partidos.

É evidente que, ao se estabelecer uma legislação sobre a matéria, não se pode esperar que “a lei por si só tenha poder ou capacidade dinâmica de forjar e formar as agremiações ou a agremiação partidária”.

Incorrer-se-á em erro primário do ponto de vista sociológico, admitir-se “força miraculosa da lei positiva por cima das contingências culturais e humanas dos fatores históricos e sociais”, no dizer do Professor Bento Munhoz da Rocha.

Um exame superficial da vida partidária brasileira nos mostra o que é sabido por todos, que os dois partidos existentes são formados por forças heterogêneas. Aliás, não se pode negar que os treze partidos anteriores também o eram.

Quem estudou a história dos partidos políticos, no Brasil, na fase republicana, sabe perfeitamente que sempre os problemas regionais constituíram e constituem elemento preponderante na vida partidária brasileira, constituindo verdadeiro obstáculo para a formação do Partido Nacional, uno, monolítico, como aspiram muitos, apenas fundamentado na fidelidade a uma mesma ideologia.

Portanto, conforme definia Benjamin Constant — *un parti est une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique*.

Como se verifica, conceituação liberal de partido, que o considera, antes de tudo, como um agrupamento ideológico, no dizer de Maurice Duverger.

Mas a realidade atual nos mostra — não somente no Brasil mas nas demais nações democráticas — que os partidos de uma maneira geral não se enquadram fielmente a este modelo teórico.

Outros elementos também informam a estruturação das agremiações partidárias. À conceituação de partido-doutrina, decorrente da noção liberal de partido e à concepção marxista, de partido classe, foi acrescida uma nova conceituação de partido político, mais expressiva e adequada às agremiações partidárias existentes na maioria dos países democráticos.



E Maurice Duverger, na sua magnífica obra *Les Partis Politiques*, assim apresenta esta conceituação:

*"Les partis actuels se définissent beaucoup moins par leur programme ou la classe de leur adhérents que par la nature de leur organisation: un parti est une communauté d'une structure particulière. Les partis modernes se caractérisent avant tout par leur anatomie: aux protozoaires des époques antérieures a succédé le parti à organisme complexe e différencié du XX siècle."*

(Os partidos políticos atuais definem-se menos pelo seu programa ou pela categoria de seus integrantes que pela natureza de sua organização: um partido é uma comunidade de estrutura especial. Os partidos modernos se caracterizam antes de tudo pela sua anatomia: aos protozoários das épocas anteriores sucedeu o partido como organização complexa e diferenciada do século XX.)

Como se verifica, não é de se estranhar a heterogeneidade que em parte caracteriza a ARENA e o MDB.

Exposta a conceituação de partido, que no nosso entendimento está mais de acordo com a realidade dos fatos e com os princípios doutrinários mais atualizados e aceitáveis, vejamos o polêmico problema do bipartidarismo e pluripartidarismo para, após, definirmos o nosso ponto de vista sobre a consulta do nobre Deputado Francelino Pereira.

Quanto ao pluripartidarismo, tivemos no Brasil republicano quadro suficientemente nítido, o qual, tendo-se prolongado por algumas décadas, deve ter dado aos atuais homens públicos brasileiros uma perspectiva pelo menos razoável do problema.

Ninguém de sã consciência pode afirmar que o pluripartidarismo engendrou a consolidação do regime democrático no Brasil. Será também negar os fatos afirmarmos que com ele se proporcionaram condições para que se fortalecessem os partidos políticos.

Falam alto a Revolução de 1930, o golpe de 1937 e a Revolução de 1964, sem falar nas crises político-militares menores e quase endêmicas.

Quanto ao bipartidarismo no Brasil, na República, podemos afirmar estarmos em fase de experimentação, não sendo lícito de plano impugná-lo como melhor sistema para realizarmos o ideal democrático.

Além do mais, se forças políticas ponderáveis apregoam e lutam para institucionalização do bipartidarismo, não é menos verdade que a Constituição de 1967 não veda, mas, admite a criação de mais de dois partidos.

Mas, como expressão da realidade que aparece de maneira nítida aos olhos daqueles que observam a experiência de outras nações democráticas, não se poderá negar a tendência para o bipartidarismo que na sua maioria encontramos.

E, além do mais, ninguém pode negar que o regime democrático tem melhor estabilidade política, nas nações cujas instituições têm como base principal duas organizações partidárias fortes, que tenham condições de governar o país com maioria parlamentar sólida - uma ou outra, com força política suficiente de sozinha constituir esta maioria.

Seria desnecessário apontar a Inglaterra e os Estados Unidos, onde não obstante existirem mais de dois partidos, na realidade existe bipartidarismo, em face da enexpressividade eleitoral das demais agremiações. Na América Latina apenas o Uruguai conseguiu certa estabilidade política, somente agora perturbada por crises econômicas. Assim, desde 1835, mercê de um dualismo partidário, com o Partido Colorado e o Partido Blanco dominando a vida política e dando embasamento às suas instituições, essa vizinha nação foi a exceção da regra de instabilidade política que tem caracterizado as nações do Continente.

Acaso não poderemos também atribuir ao bipartidarismo, ali dominante, como uma das causas preponderantes desta estabilidade e solidez democrática?

Sobre a tendência para o bipartidarismo, observada nos tempos atuais em várias nações, escreveu Maurice Duverger:

*"La notion d'un dualisme politique naturel se retrouve dans des conceptions sociologiques forts différentes, d'ailleurs."*

Ou, ainda:

*"On veut dire que les options politiques se présentent d'ordinaire sous une forme dualiste."*

*"Chaque fois que l'opinion publique est placée en face de grands problèmes de base, elle tend à se cristalliser autour de deux poles opposés."*

*"Le mouvementé naturel des sociétés, incline aux bipartidarisme: il peut être évidemment contrarié par des tendances inverses, qu'on essaiera plus loin de définir."*

("A noção de um dualismo político natural encontra-se, ademais, em concepções muito diferentes".)

Ou, ainda:

("Quer-se dizer que as opções políticas se apresentam de ordinário sob uma forma dualista".)

("Cada vez que a opinião pública é colocada em face de grandes problemas de base, ela tende a cristalizar-se em torno de dois pólos opostos".)

("O movimento natural das sociedades inclina-se ao bipartidarismo: ele pode ser evidentemente contrário às tendências inversas cuja definição se torna difícil".)

E, a América do Sul, embora afirmações em contrário, não foge a estas observações do tratadista francês, que no seu livro *Les Partis Politiques*, pág. 241, afirma: "*En Amerique Latine, une tendance au bipartidarismo est généralement perceptible, le plus souvent contrariée et déformée par les révolutions, les coups d'Etat, les manipulations électorales et les luttes de clans qui caractérisent la vie politique de ce continent*". (Na América Latina, uma tendência ao bipartidarismo é geralmente perceptível, a mais das vezes contrariada e deformada pelas revoluções, golpes de Estado, manipulações eleitorais e as lutas de clãs que caracterizam a vida política deste Continente.)

Assim, a Revolução de 1964 procurou organizar a vida partidária em novas bases dando-lhes organicidade e racionalidade, e atentando para a tendência universal do bipartidarismo.

Tentava a Revolução superar para o Brasil o quadro pintado por Maurice Duverger — da luta política, circunscrita e ditada pelos interesses de clãs, grupos, oligarquias e meros interesses eleitorais.

É natural, entretanto, que a simples implantação do bipartidarismo, por ato legal, não modificaria de imediato uma situação política, caracterizada pela existência de várias facções e de costumes políticos superados, mais ainda ditando a conduta de certas lideranças.

O legislador revolucionário, de um lado desejando a implantação do bipartidarismo e de outro sentindo uma realidade política, estudou uma fórmula para enfrentar o período de transição do multipartidarismo para o bipartidarismo almejado. Assim, o legislador procurou, através do instituto da sublegenda, um instrumento que permitisse aos grupos porventura existentes, num e noutro partido, possibilidade de demonstrar sua força político-eleitoral. Considerando o período inicial de formação dos partidos, feito de cima para baixo, nada mais lógico que se procurasse uma fórmula para evitar o esmagamento de lideranças políticas que não tendo comando partidário, tinham força eleitoral.

E, nada mais correto, do ponto de vista democrático, que submetê-las ao veredito popular. Assim, a sublegenda funcionou, inclusive, nas eleições de 1966.

Mas, tendo em vista que ainda persistiam nas duas agremiações lideranças diversas, especialmente de âmbito regional, e que ainda não fora possível a estruturação das mesmas agremiações nos termos da Lei Orgânica dos Partidos, que determina a organização partidária de baixo para cima; e, faltando, ainda, na vida partidária um melhor mecanismo de convenções e eleições internas, como instrumentos eficientes e incontestes para escolha de candidatos aos postos eletivos e dos dirigentes partidários, o legislador revolucionário concluiu que a sublegenda deveria permanecer como solução para os problemas internos dos partidos.

Assim, pelo A.C. nº 37, baixado em 14-3-66, portanto, um dia antes de se, iniciar a vigência da nova Constituição, foi a sublegenda incorporada, sem limitação de tempo, à nossa legislação eleitoral.

Respondendo à consulta do nobre Deputado Francelino Pereira, assim concluímos:

O A.C. nº 37, especialmente, declarou no seu art. 4º:

“Nas eleições diretas poderá ser admitido o registro de candidatos em sublegendas, desde que requerido por um terço dos membros da respectiva Comissão Diretora, competente para fazê-lo”.

O texto referido é suficientemente claro quanto à admissão de sublegenda e sua aplicação nas eleições diretas, proporcionais e majoritárias, nos níveis federal, estadual e municipal.

Desnecessário, portanto, torna-se interpretá-lo.

O argumento levantado contra a vigência do art. 4º do A.C. nº 37 e, portanto, da sublegenda na nossa legislação eleitoral, se fundamenta no ponto de vista de que, a partir da vigência da Constituição de 1967, *todos os dispositivos dos atos institucionais e atos complementares e decretos-leis neles baseados perderam sua eficácia*.

Indaga-se se é possível adotar esta orientação, em face do que afirma o art. 173, item III, da Constituição de 1967, de clareza tão meridiana: “Ficam aprovados e excluídos....., assim como: III. Os atos de natureza legislativa expedidos com base nos atos institucionais e complementares referidos no item I”.

Como se verifica, a Constituição de 1967 expressamente declarou também aprovados os dispositivos dos atos de natureza legislativa com base nos atos institucionais e complementares e, no caso *sub judice*, o Ato Complementar nº 37.

Isto significa *eficácia e vigência* dos referidos dispositivos após a vigência de nova Constituição, desde *que não revogados pela mesma ou por lei ordinária posterior*.

Com a Constituição de 1891 fato idêntico ocorreu, que, inclusive, declarou no seu art. 83: “Continuam em vigor, enquanto não revogadas as leis do antigo regime, no que explícita ou implicitamente não for contrário ao sistema de governo firmado pela Constituição e aos princípios nela consagrados”.

Da mesma forma, a Constituição de 1934 explicitou, no art. 187: “Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que explícita ou implicitamente não contrariarem as disposições desta Constituição”.

A Constituição de 1967, além do mais, incluiu as Disposições Gerais Transitórias no próprio corpo da Constituição, enquanto as anteriores consideram-nas como Ato Legislativo autônomo.

Sobre a continuação da vigência das leis anteriores a uma nova Constituição que foi promulgada, vejamos a lição do Professor Nawiasky, especialista suíço na matéria, que em sua obra *Teoria General del Derecho*, traduzida para o espanhol em 1962, assim se expressou:

*“Consideramos el caso de la abolición de una Constitución. Desaparece con esta la obligatoriedad de todas leyes dictadas hasta entonces? Generalmente sucede todo lo contrario; por lo menos una gran parte de las leyes se mantienen en vigor. Si la nueva Constitución dispone esta expresamente, existe una incuestionable legitimación por dicha nueva ley fundamental, se puede hablar entonces de una recepción del viejo Derecho por la nueva Normal Fundamental.”*

Assim, óbvia é a conclusão de que subsiste a vigência das normas contidas nos atos de natureza legislativa, pois é o que emana de maneira inequívoca da vontade do legislador de 1967, expresso no art. 173, III, da Constituição.

E, note-se que o legislador que revigorou o conteúdo do art. 4º do A.C. nº 37, é *constituente* e sua vontade é decisiva.

Não pode ser contestado, portanto, que o *legislador constituinte* de 1967 manifestou sua vontade de manter a vigência formal e temporal das normas emitidas pelo *legislador revolucionário*.

E, como afirmou o Ministro Antônio Neder, do Tribunal Federal de Recursos, com seu voto vencedor no *habeas corpus* nº 1.726, sendo paciente o jornalista Hélio Fernandes:

“Aprovando as normas editadas pelo legislador revolucionário, o legislador constituinte nada mais fez do que homologá-las, ratificá-

las, sancioná-las, ou, em outras palavras, nada mais fez do que acatá-las como próprias, emprestando-lhes, a elas, as virtualidades da sua própria base ou da sua própria fonte, donde a inequívoca validade ou vigência formal dessas normas editadas pela Revolução de 1964.”

Entendemos ser desnecessário fundamentar mais esse ponto da questão.

Vejamos, então, outra maneira essencial que é a referente à vigência material ou constitucionalidade material das normas que compõem o Ato Complementar nº 37.

Examinemos se essas normas têm ou não compatibilidade com o sistema constitucional instituído pela Constituição de 1967. A nova Constituição trata da organização, funcionamento e extinção dos Partidos Políticos no seu capítulo III, artigo 149, onde estabelece os princípios sobre os quais deve-se fundamentar a vida partidária.

Um exame singelo demonstra, de forma inequívoca, a perfeita compatibilidade das normas que estabeleceram a sublegenda no A.C. nº 37, com os princípios constitucionais consagrados pelo artigo 149, referido.

Assim, a instituição de sublegenda não contraria:

- 1 — o regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos etc....;
- 2 — a exigência de personalidade jurídica, mediante registro dos Estatutos para as agremiações partidárias;
- 3 — a atuação dos Partidos, mediante obediência a programa aprovado pelo Superior Tribunal Eleitoral, e sem vinculação a Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;
- 4 — o princípio de fiscalização financeira;
- 5 — a disciplina partidária;
- 6 — o caráter nacional dos partidos;
- 7 — a exigência de quociente eleitoral e número mínimo de Deputados e Senadores para a criação de agremiações partidárias; e
- 8 — proibição de coligações partidárias.

Com referência aos princípios expostos e compatibilidades dos mesmos com o instituto da sublegenda, as declarações de incompatibilidade de alguns setores se fixam, principalmente, nos princípios de disciplina partidária e proibição de coligação partidária.

Também pretendem outros que a sublegenda não se coaduna com o sistema de eleição majoritária, pois, no caso, o voto seria dirigido a candidato determinado e não à legenda, não podendo ser aplicado assim o princípio da extensão do voto a outro ou outros candidatos, que não sufragados, como ocorre na eleição pelo sistema proporcional.

Entretanto, nenhuma das três objeções tem procedência; se não, vejamos:

A disciplina partidária é, na verdade, compatível com a sublegenda, pois sua instituição é feita obedecendo às normas jurídicas e a uma vontade partidária com força legal para constituí-la.

Não se forma à revelia do partido e de seus órgãos de direção e deliberação, mas dentro da agremiação partidária, com o consentimento de seus instrumentos diretivos e deliberativos, e, do ponto de vista eleitoral, captará votos para legenda partidária e não desviará.

Onde e por que existiria, então, indisciplina partidária, com a admissão da sublegenda?

Também, não estar-se-á formando coligação partidária, com a admissão de sublegenda, pois, quem institui e constitui a sublegenda são membros do mesmo partido político. As coligações partidárias são formadas, quando membros de Partidos diferentes se unem, constituindo e formalizando uma aliança político-eleitoral.

Quanto à pretendida incompatibilidade doutrinária, constitucional e legal de sublegenda com o sistema majoritário, é a mesma destruída pela simples observação de que sua instituição já foi matéria decidida pela Justiça Eleitoral, no pleito de 1966, quando foi utilizada pela ARENA e pelo MDB, para eleição de Senadores em vários Estados. E, o argumento de que, do ponto de vista legal e constitucional, o debate pode ser reaberto, porque estamos à égide de uma nova Constituição, não procede, pois os dispositivos constitucionais e legais, após 15 de março de 1964, não dispuseram de forma diversa sobre a matéria, como era disposto anteriormente.

O argumento de que não era antes possível, discutir e impugnar a admissão da sublegenda nas eleições majoritárias porque vivia a ordem jurídica sob o império dos Atos Institucionais, não é válido, como passaremos a demonstrar:

Reza o art. 1º do Ato Institucional nº 1 — repetido, em sua intenção, por artigo com o mesmo número no Ato Institucional nº 2: “São mantidas as Constituições de 1946, e as Constituições Estaduais, com as modificações deste Ato”.

Por outro lado, no que concerne às sublegendas, não há qualquer remissão à Lei Maior então vigente, nem nos Atos Institucionais, nem nos Complementares.

Vale dizer, portanto, foram mantidas as normas institucionais ordenadoras do sistema eleitoral.

Ora, a Justiça Eleitoral registrou as apontadas sublegendas. As organizações partidárias instituídas aceitaram-nas, não as impugnaram, nem judicial, nem doutrinariamente, embora parecessem fazê-lo, pois vigentes estavam na sua plenitude as normas do sistema eleitoral, previstas pela Constituição de 1946. E, se não o fizeram, foi porque, nem doutrinária e nem do ponto de vista legal tinham qualquer fundamentação para assentar qualquer impugnação, que somente agora, estranhamente, pretendem fazer.

Em face do exposto, nosso *parecer* é de que a *sublegenda* está já instituída e incorporada à nossa legislação eleitoral pois, do ponto de vista formal e orgânico, as normas que a instituíram são constitucionais, pois se harmonizam com o sistema constitucional estabelecido pela Carta Magna de 1967.

Assim, concluímos, em síntese:

1º A sublegenda foi efetivamente incorporada à legislação eleitoral brasileira, tendo em vista o art. 4º do A.C. nº 37.

2º O art. 173, item III, da Constituição de 1967, expressamente declarou a vigência dos atos de natureza legislativa com base nos Atos Institucionais e Complementares, no caso vigência do art. 4º do A.C. nº 37, referido.

3º A sublegenda poderá ser admitida nas eleições diretas, tanto proporcionais como majoritárias, nos planos federal, estadual e municipal.

4º A sublegenda terá sempre duração transitória, tratando-se assim de instrumento eleitoral, que desaparece após a realização dos pleitos.

5º A sublegenda poderá ser requerida por um terço dos membros da Comissão Diretora do Partido competente para fazê-lo;

6º A sublegenda, entretanto, poderá ser objeto de lei que estabeleça forma de instituição e condições de sua admissão, melhor explicando assim o mecanismo de seu funcionamento.

É o nosso *parecer*, *data venia*, em contrário, opinem respeitáveis e doutos pareceristas.

Brasília, 25 de abril de 1970. *Amaral de Souza*, Relator.



## EXTINÇÃO DOS PARTIDOS PROJETO DE LEI Nº 977, DE 1979 \*

*“Dispõe sobre a extinção da Aliança Renovadora Nacional e do Movimento Democrático Brasileiro, à constituição de Blocos Parlamentares, e dá outras providências.”*

Relator do vencido: Deputado JORGE ARBAGE

Voto: JOACYL PEREIRA

### Relatório

O Deputado Albérico Cordeiro, da Arena de Alagoas, compareceu perante seus nobres pares propondo a extinção do partido em função do qual foi eleito e exerce o mandato, e o da agremiação oposicionista.

Prevê textualmente o art. 1º do projeto:

“Ficam declaradas extintas as atuais agremiações políticas denominadas Aliança Renovadora Nacional e Movimento Democrático Brasileiro.”

E, no *caput* do artigo seguinte:

“Art. 2º Os integrantes dessas agremiações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal poderão se constituir em Blocos Parlamentares.”

Em abono de sua pretensão, aditou o Autor:

“A Constituição brasileira e a própria tradição política do País sempre recomendaram o *princípio pluripartidário* e não o sistema bi-partidário.

---

(\*) Arquivado - Art. 200 R.I.  
DCN-I, 10-9-80, pág. 10.115

A revolução de 1964 resolveu, através do Ato Institucional nº 2, extinguir, abruptamente, os partidos então em funcionamento, no total de 13...”

E, prosseguindo:

*“Contudo, o bipartidarismo não ficou longe desse sistema, pois criou, permitiu e estimulou o funcionamento da chamada sublegenda que representava, na maioria das vezes, novos partidos dentro de um partido maior.”*

Depois de outras considerações, finalizou:

“Novas agremiações políticas têm que surgir, sob pena das atuais caírem em total descrédito, o que poderá levar o povo a não participar do processo eleitoral, jogando-o, inapelavelmente, para os braços das *correntes extremadas* ou *para uma oposição sem limites*, cujo objetivo poderá ser mais de destruir do que de transformar. Viu-se distribuída a proposição exclusivamente a esta Comissão. E, em sequência, submetida à apreciação de Joacil Pereira, dele recebendo substitutivo.

É o relatório.

### Voto

Como se verifica das citações procedidas, é intentada uma lei para declarar extintos Arena e MDB. E facultado a Deputados e Senadores, que a ambos integram, formar Blocos Parlamentares. Os Deputados Estaduais, Vereadores e Governadores ficariam mesmo sem legenda alguma, e sem a possibilidade de se agrupar em quaisquer Blocos.

Já aqui começa vulnerando texto expresso da Constituição. Esta, no § 6º do art. 152, determinou que perderá o mandato o Senador, Deputado Federal e Estadual, e Vereador, que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar, como fundador, de novo partido. E tais atitudes não constituirão infidelidade partidária somente até 31 de dezembro do ano corrente. É o que prevê o art. 2º da Emenda nº 11, de 13-10-78.

Tentando justificar a proposição, afirma que nossa tradição política recomenda o princípio pluripartidário. Mas que a Revolução de 1964, inesperadamente, extinguiu o pluripartidarismo, ao dissolver treze agremiações políticas existentes. Contudo — continua asseverando —, o pluripartidarismo prosse-

guiu de vento em popa, pois o pluripartidarismo criado permitiu e estimulou as sublegendas, que sempre representam *novos partidos*.

Como observam V. Ex<sup>as</sup>, aí está afirmado — e todos sabemos que o pluripartidarismo continuou atuando.

Em seguida — apesar de constatar que grêmios pluralizados não desapareceram —, propugna o surgimento de mais agremiações políticas, para não cairmos nos braços das correntes extremadas, ou concorrer para o crescimento de uma oposição sem limites.

O que os resultados eleitorais vêm registrando — ao que a Justiça Eleitoral há proclamado — é o crescimento da Arena, de pleito a pleito.

Essas inapeláveis contradições da justificação decretaram-lhe a desvalia.

O projeto é irremediavelmente inconstitucional. E o que é ainda mais grave: não é de ser sequer considerado, pois que investe contra direito fundamental, direito supraestatal, direito anterior ao próprio Estado. Contrapõe-se ao Direito das fontes.

Pontes de Miranda ensina:

*“Um dos direitos fundamentais é o direito de associação, a que explicitamente se refere o art. 153, § 28, da Constituição de 1967: “É assegurada a liberdade de associação para fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser dissolvida, senão em virtude de decisão judicial.”*

*Uma vez estabelecida a associação, só o Poder Judiciário pode dissolvê-la compulsoriamente.*

A liberdade de associação política é direito decorrente da liberdade de expressão do pensamento, da liberdade de reunião e do direito à participação na formação da ordem estatal (democracia).

Depois das vitórias dos países democráticos (França, Grã-Bretanha, Estados Unidos da América) na Primeira Guerra Mundial, sentiu-se estar vindo a supraestatização da democracia. Quer dizer: a consciência jurídica e, com ela, a técnica soltaram-se da velha concepção da democracia como direito político estatal, só organizável, portanto, pelo Estado — da velha democracia — *status*, segundo *Georg Jellinek* e tantos outros; e passavam os juristas e parte das populações a concebê-la como *direito das gentes*. Por esse caminho, alçando-se ao nível dos direitos fundamentais absolutos, não chegava a confundir-se com os outros direitos fundamentais absolutos, e, sim, à semelhança deles, a impor-se ao Estado.”

Como inatacavelmente preleciona o Pontífice Máximo do Direito Constitucional, compulsoriamente não há como dissolver qualquer associação política, qualquer partido. Nem a Arena o arenista (?) alagoano Albérico Cordeiro poderá compulsoriamente extinguir. Lei ordinária que o tentar será nula.

Pontes de Miranda é explícito e imbatível, quando defende:

“O princípio da supremacia da Constituição estabelece que a lei ou respeita a Constituição, ou é nula. Por ser nula, pode a Justiça, obedecendo, nos tribunais, ao art. 116 da Constituição de 1967, deixar de aplicá-la, ou reformar a decisão que a aplicou, ou mandar que se não aplique, ou que se retire do mundo jurídico o ato que se praticou com infração de regra jurídica constitucional.”

O Autor do projeto em exame não o justificou, como vimos. Afirmou, depois negou. Avançou conceitos. Recuou depois. Disse e desdisse. De seu desarrazoado nada restou. Tudo vão. Irrito. Nulo *Ex nihilo, nihil*.

Criatura da Arena, que tem contra sua genetriz? Se foi do regaço da Arena que saiu, como Deputado Federal, por que renegá-la agora?

Com sua alta sabedoria, a Constituição faculta a criação de novos partidos sem trauma, sem demagogia. Sem ferir nossa *Lex Fundamental*is. E sem deixar na mão os parlamentares portadores de mandatos políticos.

## COMENTÁRIO AO SUBSTITUTIVO

Na vã tentativa de salvar a pretensão do autor do Projeto de Lei nº 977/79, o Relator, Joacil Pereira, da Paraíba, ofereceu-lhe substitutivo.

Pretende, através deste, modificar a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, criando novo caso para dissolução das agremiações partidárias. E propõe:

“Art. 111.....  
.....

Parágrafo único. Dar-se-á, também a extinção automática dos partidos que se desfalcarem de vinte e dois (22) congressistas, pelo menos, deles saídos para a formação de Blocos Parlamentares, ...”

Somamos 420 parlamentares. 10%, pois, são 42. A Constituição, no art. 152, estabelece que o funcionamento dos partidos políticos deverá atender, entre outras, à seguinte exigência:

“filiação ao partido de, pelo menos 10% de representantes na Câmara dos Deputados e, no Senado Federal, que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos.”

Então, na simples hipótese de 22 parlamentares abandonarem seu partido, este deverá ser extinto? Mas são os que fogem, formando uma inexpressivíssima minoria. Vai então depender somente da vontade dessa minoria o poder-se dissolver ou não um partido?

A extinção do partido conseqüência a dissolução dos mandatos através dele obtidos. Esses mandatos foram outorgados aos parlamentares para serem exercidos em nome de seus representantes através do partido. Desaparecido este, restariam inexistentes os mandatos respectivos. E, sem o mandato, o parlamentar não é parlamentar. Não mais poderia exercer o cargo. Não lhe seria lícito receber por cargo do qual foi destituído desde quando rompido o vínculo do mandato com o representante do partido.

Cientes os legisladores de que não podiam dissolver as agremiações partidárias — que para tanto não detinham poderes —, previram a fórmula viável da pluralização dos grêmios políticos, constituídos os novos, inclusive, com parlamentares no pleno gozo de seus mandatos.

E, invocando de novo a lição de Pontes de Miranda, arrematemos:

“A liberdade física, a liberdade de consciência, a inviolabilidade do domicílio e o segredo de correspondência são direitos supraestatais. A *liberdade* de religião e a de *associação* também o são.

*Os direitos supraestatais são, de ordinário, direitos fundamentais absolutos. Não existem conforme os cria ou regula a lei; existem a despeito das leis que os pretendam modificar ou conceituar. Não resultam das leis: precedem-nas; não têm o conteúdo que elas lhes dão, recebem-no do direito das gentes. O Estado pode, em todo o caso, considerar absoluto direito que não é supraestatal, posto que não possa tornar mera garantia, ou excluir, direito supraestatal.*

Foi alegado não existirem Arena e MDB como partidos propriamente ditos.

O A.C. nº 4, de 20-11-65, ordenou, no art. 16:

“Art. 16. As organizações registradas, nos termos deste Ato, poderão requerer a sua transformação em partido político, a partir de

1967, satisfeitas, apenas, as condições previstas no art. 47 da Lei nº 4.740.”

Cumprindo essa determinação, a transformação foi requerida, e como partidos políticos ambos funcionam, tendo elegido, inclusive, o autor do Projeto nº 977/79 e o do substitutivo a este.

Como exaustivamente se comprova, projeto e substitutivo são inconstitucionais, e não atendem a legítimos interesses, nem da maioria da Arena, nem da totalidade do MDB.

Nosso voto, conseqüentemente, é pela inconstitucionalidade de ambos, e, no mérito, pela rejeição dos dois.

Sala da Comissão, 29 de agosto de 1979. — *Jorge Arbage*.

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, em Reunião Plenária, opinou, contra os votos dos Srs. Feu Rosa, Gomes da Silva e Joacil Pereira, pela inconstitucionalidade do *Projeto de Lei nº 977/79*, nos termos do voto do Sr. Jorge Arbage, designado Relator do vencido. Os Srs. Joacil Pereira, Marcello Cerqueira e Mendonça Neto apresentaram votos em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Djalma Marinho — Presidente, Jorge Arbage — Relator do vencido, Alceu Collares, Antônio Mariz, Antônio Russo, Cardoso Alves, Edgard Amorim, Ernani Satyro, Feu Rosa, Gomes da Silva, Joacil Pereira, João Gilberto, Lidovino Fanton, Luiz Cechinel, Marcello Cerqueira, Mendonça Neto, Nilson Gibson, Osvaldo Macedo, Osvaldo Melo, Tarcísio Delgado e Waldir Walter.

Sala da Comissão, 30 de agosto de 1979. — *Djalma Marinho*, Presidente — *Jorge Arbage*, Relator do vencido.

### VOTO EM SEPARADO: JOACIL PEREIRA Relatório

Versa o Projeto de Lei nº 977/79, de autoria do nobre Deputado Albérico Cordeiro, matéria da mais alta importância e de indiscutível atualidade. Dispõe sobre a extinção da Aliança Renovadora Nacional e do Movimento Democrático Brasileiro, bem assim sobre a constituição de Blocos Parlamentares.

Na justificação, recorda o autor, que o Ato Institucional nº 2 “extinguiu, abruptamente, os Partidos então em funcionamento, no total de 13 (PSD, PTB, UND, PR, PSP, PRT, MTR, PDC, PL, PRP, PTN, PST e PSB) que concorreram às eleições de 1962”.

Mas entende que “a manutenção do sistema bipartidário só foi possível através da fidelidade partidária, verdadeira barreira na ação política e, particularmente, na ação parlamentar dos integrantes das duas agremiações existentes”.

Aduz que “nesses 14 anos de bipartidarismo a população brasileira cresceu consideravelmente e, em consequência, o seu eleitorado. Nas eleições gerais de 1962, para uma população de 72.246.000 habitantes, 18.528.847 era o eleitorado, com um comparecimento às urnas de 14.747.221. Já na última eleição, para uma população superior a 114 milhões de habitantes, o eleitorado era de 46.030.464 eleitores. Votaram 37.629.180 eleitores”.

“Ora, nesse período a participação política foi enriquecida com a elevação cultural do povo brasileiro, um maior desenvolvimento econômico e social e, em especial, dos meios de comunicação.”

Por isso mesmo acho que “novas agremiações políticas têm que surgir sob pena das atuais caírem em total descrédito, o que poderá levar o povo a não participar do processo eleitoral, jogando-o, inapelavelmente, para os braços das correntes extremadas ou para uma oposição sem limites, cujo objetivo poderá ser mais de destruir do que de transformar”.

A proposição prevê (art. 2º) que os Congressistas filiados às agremiações a serem extintas poderão se agrupar em Blocos Parlamentares, observadas, para a sua formação, as exigências contidas no art. 152, inciso I, da Constituição Federal com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 11.

E, para encontrar-se o percentual de cinco por cento (5%) de que fala a Constituição, com relação aos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por nove Estados, com o mínimo de três por cento (3%), em cada um deles, adota o critério de aferição pelos sufrágios atribuídos a cada Deputado Federal que queira formar nos grupos. Estes funcionarão, provisoriamente, até a organização dos novos partidos.

Cada Bloco Parlamentar a ser constituído, na sistemática do projeto, poderá requerer, ao Superior Tribunal Eleitoral, o seu registro como Partido, juntando ata de sua constituição, programa partidário e estatutos (art. 3º do projeto).

O parágrafo único estabelece o uso obrigatório, para cada nova agremiação, do nome de "Partido".

O prazo previsto para a formação dos Blocos Parlamentares é de cento e vinte (120) dias (art. 4º), podendo eles ser integrados, também, por Governadores, Vice-Governadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos, Deputados Estaduais e Vereadores (parágrafo único do art. 4º).

De resto, ao Tribunal Superior Eleitoral competiria baixar instruções que se tornassem necessárias, inclusive quanto ao patrimônio dos grêmios políticos que ficariam extintos.

### **Parecer**

A propositura em análise deve ser, antes de tudo, examinada à luz da Constituição da República Federativa do Brasil.

Pode o legislador ordinário federal, nos limites conceptuais traçados pela Lei Fundamental do País, estabelecer a forma e os casos em que se dará a extinção dos partidos?

É evidente que sim. O assunto está disciplinado no art. 152, seus parágrafos e incisos da Lei Maior (com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978).

O *caput* estatui que a organização e funcionamento dos partidos políticos serão regulados em lei federal. O § 1º e seus incisos I a IV enumeram os princípios que devem orientar a sua organização. O § 2º e incisos I a V estabelecem as exigências para o seu funcionamento. O § 3º retira o direito de representação ao grêmio político que obtiver votações inferiores aos percentuais fixados no item II do parágrafo anterior e declara que serão consideradas nulas essas votações insuficientes. O § 4º cuida da extinção das associações políticas (partidos) que se dará na forma e nos casos estabelecidos em lei. Os §§ 5º e 6º versam sobre perda de mandatos eletivos de titulares de cargos do Legislativo Federal, do Estadual e do Municipal por infidelidade partidária, ou por abandono da legenda pela qual se elegeu, firmando a competência da Justiça Eleitoral para declará-la, mediante provocação do partido, através de representação, assegurado o direito de ampla defesa.

Tanto no *caput* do art. 152, como no seu parágrafo 4º, a Constituição remete, supletivamente, o assunto para o legislador ordinário. É muito comum, no Direito Constitucional Positivo, deixar-se a lei regulamentar determinados assuntos genericamente abordados ou definidos na Carta Magna.



Tive a curiosidade de anotar vários dispositivos que remetem ao legislador ordinário a regulamentação de assuntos tratados na Constituição. Vejamo-los: arts. 13, nº V; 15, § 3º, letra c; 16; 17; 21, inciso IV; 23, § 7º; 45; 61; 86; 89, parágrafo único; 92, parágrafo único; 93 §§ 1º, 4º, 5º e 7º; 94; 97; 102, § 3º; 106; 111; 124; 126; 134; 135; 141, §§ 2º, 3º e 4º; 142, § 1º; 144, § 1º; 145, inciso II, letra b; 147, § 1º; 148; 150, § 1º, letra c; 152; 161, §§ 1º, 2º e 3º; 162; 163, parágrafo único; 165, inciso V; 167, §§ 1º e 2º; 169; 171; 173, § 2º; 176, § 2º, inciso IV; 178, todos da Constituição Federal.

Neles, ora se emprega a expressão “regulados em lei federal”, ora “na forma da lei”, ou ainda “instituídos por lei”, ou “que a lei indicar”; outras vezes se utiliza a expressão “a lei federal disporá”; também é usual a forma “nos limites definidos na lei”, ou “a lei indicará”, ou “na forma que a lei determinar”; por igual se usam muito as fórmulas “definidos em lei”, “a lei estabelecerá”, “a lei organizará”, “requisitos estabelecidos em lei”, “casos indicados em lei”, “segundo o estabelecido em lei” etc. etc.

Toda vez que a Constituição assim o diz, compete ao Congresso, ou a qualquer das suas Câmaras, por qualquer dos seus membros, Deputados ou Senadores, ou a um de seus órgãos técnicos, independentemente da iniciativa concorrente do Presidente da República, propor a lei (art. 56), desde que a matéria não recaia naquelas de competência exclusiva do Presidente da República (art. 57, incisos I/VI).

É importante invocar o magistério de Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967*, vol. III, pág. 122), quando diz que a permissão da edição de lei que regule uma determinada matéria “põe nas mãos dos Deputados e Senadores, ou daqueles e desses, poderes para a elaboração do adequado diploma”.

O processo legislativo, também chamado Direito Processual Legislativo, ou, ainda, Direito Parlamentar, comporta sete (7) tipos de diplomas que o Congresso ou uma das Câmaras pode baixar. São eles: a emenda constitucional; a lei complementar à Constituição; a lei ordinária; a lei delegada; o decreto lei; o decreto-legislativo; e a resolução (art. 46 da Constituição Federal).

Na Constituição de 1946 não se cogitava da chamada lei delegada, nem do decreto-lei. A Constituição de 1937 falava de treze (13) complicados diplomas que o Presidente da República ou o Parlamento (que nunca se reuniu) poderiam editar. A de 1967, no art. 49, adotou as sete espécies de diplomas que ficaram na Emenda Integral de 1969, no art. 46.

Na hipótese, excluem-se, por inteiramente inoportáveis, a lei complementar, a lei delegada, o decreto-lei, o decreto legislativo e a resolução. Por ou-

tro lado, não há necessidade de se emendar a Constituição; por isso, esta já cometeu o assunto da extinção dos partidos ao legislador ordinário.

Quando o § 4º do art. 152 da Constituição da República preceitua que “a extinção dos partidos políticos dar-se-á na forma e nos casos estabelecidos em lei”, tornou indiscutível que a regulamentação do assunto compete ao legislador ordinário. Situa-se, portanto, na esfera da função típica do Congresso, ou de uma das Câmaras, através da iniciativa de qualquer dos seus membros ou de uma de suas comissões.

Sob o aspecto da constitucionalidade, pois, é indubitado que o projeto em análise não afronta a Lei Básica.

Nada há, também, na proposição em causa, que contrarie o ordenamento jurídico do Estado. Por isso mesmo é de concluir-se pela sua juridicidade e legalidade. Quanto a esse aspecto, convém salientar que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos tem de ser alterada, por força mesmo da Emenda Constitucional nº 11. Dada nova redação ao art. 152 da Constituição, aquele diploma terá de adaptar-se ao novo texto da Lei Básica. Assim, a modificação se impõe.

Poder-se-ia, apenas, objetar que a lei federal que regula a organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos é uma lei ordinária geral — Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Esse diploma corporifica um conjunto de regras gerais que foram editadas pelo Legislativo e publicadas, após a sanção, pelo Executivo, para regulamentar a formação, a atuação e o desaparecimento das agremiações políticas, dentro dos princípios adotados pela Lei Maior.

Ora, havendo uma lei ordinária geral que disciplina especificamente a matéria, nela é que devem ser introduzidas as alterações que se tornem necessárias.

O argumento é válido e diz respeito à técnica legislativa.

Cumpra assinalar que a boa técnica legislferante recomenda evitar a proliferação indiscriminada de leis paralelas ou correlatas.

Entre nós, ainda estão em vigor algumas leis advindas do Império. E a República Velha elaborou e promulgou cerca de quatro mil (4.000) leis, sem falar em decretos regulamentares com força de lei. A ditadura getuliana e o Governo Linhares fizeram mais de nove mil (9.000) leis e decretos-leis, sem falar em quase mil (1.000) diplomas do período de 1934/1937. É um verdadeiro pandemônio. Não há cérebro humano capaz de guardar na memória toda essa legislação. A cibernética é chamada a auxiliar o interessado e o estudioso para compulsar toda essa multipária coleção de diplomas legais.

Assim, uma preocupação do legislador deve ser, em nome da boa técnica legiferante, evitar, tanto quanto possível, a multiplicação de leis esparsas, dispersas, difundidas, desordenadas.

*In casu*, o caminho a ser seguido é introduzir modificativos na Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (a Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

Nos termos do § 4º do art. 28 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “à Comissão de Constituição e Justiça compete opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, ou de técnica legislativa das matérias que lhe forem distribuídas”, bem assim sobre o mérito das proposições que versem, entre outros assuntos, sobre direito eleitoral. A normatização sobre a vida dos Partidos, sua formação, seu funcionamento e seu desaparecimento — é Direito Eleitoral.

Com efeito, a matéria de Direito Eleitoral está disciplinada na Constituição Federal e na legislação eleitoral. Antes, além da Lei Maior, havia um diploma geral, que era o Código Eleitoral. Hoje, afora este, há, ainda, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos e a Lei das Inelegibilidades. Esses três diplomas “constituem o núcleo da sistemática do regime eleitoral brasileiro”, conforme ressalta o Prof. Pinto Ferreira, *in Curso de Direito Constitucional*, 2ª ed., Companhia Editora de Pernambuco, pág. 180.

Daí a necessidade de se abordar a questão do mérito do projeto, neste parecer.

A extinção das duas agremiações ora existentes — Arena e MDB — é providência necessária na hora em que se pretende restaurar a plenitude democrática no País.

O Ato Institucional nº 2, de 27-10-1965, extinguiu os partidos anteriores e lhes cancelou o respectivo registro (art. 18). Depois, o Ato Complementar nº 4, de 25-11-1969, estabeleceu condições para a formação de novas organizações partidárias. Estas surgiram, pois, de cima para baixo, por força do mencionado édito revolucionário, com atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituíssem (art. 1º, do A. C. nº 4).

Duas entidades, apenas, se criaram: uma ligada à situação e à revolução vitoriosa; a outra de contestação ao Governo e aos vencedores. Ambas obtiveram o seu registro perante a Justiça Eleitoral. Só em 1967, as duas se transformaram em partidos políticos, de acordo com a faculdade constante do art. 16 do aludido A. C. nº 4.

As eleições diretas foram disputadas pelas duas organizações, em 1966. Mas o MDB se recusou a concorrer às eleições indiretas para Presidente e Vice-

Presidente da República, naquele ano, como também para Governador e Vice-Governador dos Estados.

Gerou-se um bipartidarismo artificial, uma verdadeira “camisa-de-força” coagindo a Nação.

Com o advento da Constituição de 1967 e, posteriormente, com a Emenda Constitucional Integral nº 1, de 17-10-1969, estabeleceram-se condições para a organização e funcionamento dos partidos políticos. Mas as exigências eram de tal ordem que só os dois partidos puderam preenchê-las. Difícilmente uma terceira e muito menos uma quarta, ou quinta agremiação poderiam satisfazer os requisitos constitucionais.

Veio a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21-7-71), e a situação continuou a mesma, como não podia deixar de ser, contida pelas amarras constitucionais (art. 152 da Carta outorgada de 1969, que repetiu o art. 149 da Constituição de 1967, exceto quanto ao item VI). O bipartidarismo foi imposto à Nação, pela exigência de 10% do eleitorado que tivesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Só com a Emenda Constitucional nº 11, que modificou a redação do referido art. 152, se abriu uma possibilidade de retorno ao multipartidarismo. Ao novo texto da Constituição ter-se-á de adaptar a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

A força do pensamento de uma determinada época e em um dado país reside na pluralidade dos sistemas. Só o pluralismo possibilita a liberdade de escolha, ensejando o diálogo. Filosoficamente é no livre debate das idéias que se assenta a própria liberdade. Sem esse trânsito aberto ao pensamento e ao espírito qualquer doutrina é nociva, pois se afigura corpo estranho, inassimilado.

Numa democracia, é indispensável um clima de tolerância e de respeito às opiniões alheias. Para que a votação seja livre, isenta de coação, é necessário que as diversas correntes da opinião nacional se canalizem através dos seus condutos naturais, que são os partidos.

Por isso mesmo, só há uma democracia verdadeira nos países em que a pluralidade de partidos políticos e a sua coexistência legal seja conseguida. Stuart Mill estabeleceu essa condição como fundamental ao regime da liberdade. Quaisquer que sejam os pontos de vista dos grupos de uma comunidade, seguindo um ou outro rumo filosófico, o ideal para uma democracia aperfeiçoada é o respeito a que todos se manifestem. Inclusive que a todos se assegure o direito de representação no Parlamento, respeitadas também as minorias.

Pontes de Miranda afirma:

“os partidos políticos não podem, hoje em dia, ser apenas dois. Na própria Inglaterra, foi-se o tempo dos partidos que governavam sozinhos; as coalizões surgiram, com a aparição dos pequenos partidos. A existência de pequenos partidos mostra que o Povo que já exprime ou quer exprimir vontade que não é mais conservar ou sustentar a liberdade. Já se lhe deu a solução técnica da rigidez constitucional e da segurança das liberdades; e já se provou a sua interferência a favor ou contra os programas do Governo. Mas o Povo quer mais: quer *programas novos*. Não lhe bastam democracia e a liberdade: quer mais igualdade, o que não está, ou não está suficientemente, nos programas, não se vão insinuando nos programas dos grandes Partidos”. (Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição de 1967* — Tomo IV, págs. 611/612.)

Aliás, a importância dos partidos é de tal ordem que autores do prete de Burdeau e Maurice Duverger os apontam, modernamente, como genuínos “órgãos de formação da vontade nacional”, dependendo da sistemática da sua organização a forma da vida política. E Kelsen salientou que uma democracia autêntica estaria associada à pluralidade partidária, dizendo mesmo que “a democracia é necessariamente e inevitavelmente um Estado de partidos”. Afonso Arinos, manifestando a sua predileção pela tese kelseniana, proclama que “manter a democracia significa, para o Brasil, cultivar e robustecer a instituição dos partidos”. (*História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*, pág. 123, Editora Alfa-Omega, SP, 1974.)

O sistema de partidos múltiplos é uma tendência dominante na maioria dos povos civilizados, notadamente nas nações que adotam a representação proporcional, ou o escrutínio majoritário de dois turnos. Mas igualmente se manifesta, embora menos vigorosamente, naqueles países em que vigora o escrutínio majoritário de um só turno.

O regime democrático repousa não só no princípio do governo exercido pela maioria, mas ainda no do respeito às minorias políticas, assegurando-lhes a possibilidade de existência legal e o direito de representação na vida nacional. Daí por que é essencial à pureza democrática, à sua plenitude e ao seu gradual aperfeiçoamento a idéia central da pluralidade dos partidos políticos, ou da coexistência legal de várias agremiações partidárias no seio da comunidade.

O pluralismo se concretiza através dessa coexistência, assegurando o rodízio das maiorias, a representação proporcional das minorias nas Casas Legislativas e nas Comissões parlamentares.

No Brasil, o que devemos fazer é a prática de uma democracia renovada, revitalizada pela luta de múltiplos partidos, sem cairmos, contudo, na pulverização partidária. Só assim caminharemos para uma democracia aperfeiçoada, em que o ideal da liberdade, “operando como força, e a igualdade operando como tendência”, realize a completa harmonia e felicidade do homem, na clarividente previsão de Tobias Barreto.

Esse multipartidarismo está na linha de nossa vocação histórica como uma tradição que é fruto da nossa inclinação natural ou da nossa índole.

Mesmo no Império, com a dominação dos dois grandes grêmios que dividiram entre si o Poder, até a implantação da República em 1889, não tivemos, em rigor, apenas o Partido Conservador e o Partido Liberal. Fundados, respectivamente, em 1838 e 1831, embora os centros de polarização se viessem formando desde a instalação da Primeira Assembléia Constituinte, Saraiva fundou, em 1862, o Partido Progressista e Nabuco de Araújo, em 1869, o novo Partido Liberal. E em 1870 criava-se o Partido Republicano.

E mesmo entre os dois grandes grupos — conservadores e liberais — que se formaram, inicialmente como tendências de blocos parlamentares, subdividiram-se em agrupamentos diversos, em função das posições políticas dos seus vultos mais eminentes.

“Aí por volta de 1829, as posições políticas das pessoas — como será sempre na história política brasileira — calmonistas (Miguel Calmon) e clementistas (José Clemente) eram os partidários divididos na Câmara, segundo o testemunho de João Loureiro”. (José Honório Rodrigues, *in O Parlamento e a Evolução Nacional — Introdução Histórica* — vol. 1, pág. 152.) E prossegue o consagrado historiador: “Em 1832, formava-se o Partido Caramuru ou Restaurador e a divisão partidária já era entre os liberais exaltados, os moderados e os caramurus”. (Ob. e vol. cit. pág. 153.)

São suas, ainda, estas palavras: “Os liberais tinham várias denominações, chimangos, farroupilhas, jurujubas, patriotas, e os conservadores restauradores, o de caramurus ou retrógrados...” (Pág. 153.)

Assim, o espírito democrático predominou sempre em nosso país, desde os começos de sua Independência. Estava na natureza do nosso povo, impregnando a sua alma, esse respeito ao livre debate das idéias, incorporando-se ao patrimônio sagrado de nossa tradição histórica. Por isso mesmo é que se pode proclamar ser o pluripartidarismo uma inclinação natural do povo brasileiro.

Essa tendência foi-se estruturando lentamente, acentuando-se cada vez mais na Primeira República, desde 1889 a 1930. Nesse período não havia ainda

condições para a formação dos grandes partidos nacionais. Mas as agremiações que se criaram, controladas pelos maiores Estados da Federação, a serviço da chamada política dos Governadores, demonstram o pendor nacional para o multipartidarismo. Fundaram-se o Partido Republicano Conservador, o Partido Republicano Liberal e o Partido Republicano Federal, entre outros espalhados pelas diversas Unidades federativas.

Com a Revolução de 1930, modificou-se alguma coisa no panorama geral da política partidária, com a nova Constituição Republicana de 1934. Esta, no entanto, teve uma existência precária, pois o Golpe de Estado de 1937 implantou no Brasil uma ditadura parafascista. E o Decreto-lei nº 37, de 2-12-1937, dissolveu os partidos políticos.

Uma técnica mais apurada de estrutura política, com outro estilo organizacional dos partidos, somente surgiu com a redemocratização do País, em 1945. E a Constituição Federal de 1946 assegurou o monopólio dos partidos e a seu caráter nacional como integrantes do nosso Direito Constitucional positivo, adotando, por outro lado, o sistema da representação proporcional e o pluripartidarismo. “Enquadrou-se, assim, o Direito Público Brasileiro na linha de recepção direta dos partidos no sistema constitucional”. (Josaphat Marinho, “Institucionalização e Estatuto dos Partidos Políticos”, in *Rev. de Inf. Leg.* nº 9, 1966, págs. 3/10.)

A Revolução de 31 de Março de 1964 extinguiu os partidos políticos existentes. E o fez através do Ato Institucional nº 2, como já ficou dito. O Ato Complementar nº 4 permitiu a formação de organizações partidárias de caráter provisório com atribuições de partidos políticos. Criaram-se, então, duas associações político-partidárias, que, posteriormente, se tornaram aparentemente difinitivas. Esses grêmios são em si mesmos heterogêneos, pois agruparam, de lado a lado, políticos das mais diferentes tendências e convicções ideológicas.

Agora se propendem as forças vivas da nacionalidade a empreender uma profunda reformulação partidária. E criar condicionantes, na lei ordinária, para que o pluripartidarismo se torne uma realidade e não apenas letra morta de um texto constitucional. Fez-se uma reforma da Constituição, com a Emenda Constitucional nº 11, que abrandou a disciplina imposta à organização e ao funcionamento dos partidos. Busca-se, assim, uma institucionalização que se traduza em uma forma de aperfeiçoamento do regime democrático, que é o ideal de todos os povos livre. Estabeleceu-se que o legislador ordinário pode completar esse processo de institucionalização e se previu que a lei ordinária regulará, inclusive, a extinção e a criação dos partidos. O instrumento autônomo regulador dessa extinção dos partidos, da criação de novas agremiações e do

seu funcionamento, é a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. O caminho natural é adaptar essa legislação ao novo preceito constitucional.

A extinção dos atuais partidos, com a criação de novos, melhor estruturados, dentro de programas e de doutrinas filosóficas que possibilitem o agrupamento de pessoas identificadas por aspirações comuns e um mesmo ideário, é um desejo incoercível dos brasileiros.

Daí por que, quanto ao mérito, sou também favorável ao projeto em exame.

### **Voto do Relator**

Com essas considerações, dou o meu voto, opinando pela aprovação do Projeto de Lei nº 977, de 1979, sugerindo, embora, por razões de boa técnica legislativa, que esta Comissão aceite o substitutivo que ora apresento à consideração dos meus ilustres Pares.

Sala da Comissão, 14 de agosto de 1979. — *Joacil Pereira*, Relator.

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 977, DE 1979**

*Adapta à nova redação do art. 152 da Constituição da República Federativa do Brasil a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 6º, 7º, 8º e seus parágrafos, 62, 74, 111, 112, 113, 114, 117, 122, 123, 126 e 128, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), passam a ter a seguinte redação:

Art. 6º São proibidas as coligações partidárias para as eleições pelo sistema proporcional de votação.

Art. 7º Só poderá pleitear sua organização o partido político que conte:

I — entre os seus filiados, com, pelo menos, dez por cento (10%) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos;



II — com o apoio de cinco por cento (5%), no mínimo, do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove (9) Estados, com o mínimo de três por cento (3%) em cada um deles.

Parágrafo único. A percentagem estabelecida no item II deste dispositivo será calculada pela soma da votação recebida de cada Deputado Federal que assine os atos de constituição do novo partido, na qualidade de fundador, ou pela coleta de assinaturas de eleitores inscritos nas respectivas circunscrições eleitorais, em nove (9) Estados distintos da Federação.

Art. 8º Os fundadores do partido, sejam simples eleitores que subscrevem os atos constitutivos da nova agremiação, sejam parlamentares, na forma do disposto nos itens I e II do art. 7º, elegerão uma Comissão Provisória de cinco (5) ou mais membros, a qual promoverá a publicação na imprensa oficial e três vezes em jornal de grande circulação no País e em cada um dos nove (9) Estados, se for o caso, do manifesto de lançamento, acompanhado de programa e do estatuto, encarregando-se, em seguida, de promover o seu registro na Justiça Eleitoral.

§ 1º O manifesto indicará o nome, a naturalidade, o número do título e da zona eleitoral ou o número da sua carteira de identidade parlamentar, se for a hipótese, a profissão e a residência dos fundadores e, bem assim, a constituição da Comissão Provisória, e será encimado pelo nome do partido e respectiva sigla.

§ 2º Não será registrada a agremiação política que não adote a palavra “Partido”, na sua denominação, e nesta não se permitirá a utilização de nome de pessoa, ou suas derivações, nem de modo que possa induzir o eleitor a enganos ou confusão, de grêmios extintos ou suas siglas, com a denominação ou sigla de outro existente, bem como de entidade pública.

§ 3º É vedado ao novo partido adotar programa igual ao de outro registrado anteriormente, ou designação de grêmios extintos, suas siglas, legendas e símbolos.

§ 4º Não se utilizará designação ou denominação partidária, nem se arremeterão adeptos com base em credos religiosos ou sentimentos de raça ou classe.

§ 5º Os Deputados e Senadores poderão constituir Blocos Parlamentares que funcionarão com inteira independência, nas duas Casas do Congresso, até que os seus integrantes se incorporem aos novos partidos políticos de que sejam ou não fundadores.

§ 6º Os Blocos Parlamentares se extinguirão automaticamente com o registro dos partidos em que se integrem os seus componentes, ou se o número de sua composição se reduzir a menos de vinte e dois (22).

§ 7º Cada Bloco Parlamentar se constituirá de Deputados ou Senadores em número nunca inferior a vinte e dois (22) Congressistas e se registrará perante a Mesa do Congresso, devendo juntar ao requerimento respectivo os seguintes documentos:

a) ata de sua constituição;

b) ata de eleição de sua Comissão Diretora, integrada por um Presidente, um Vice-Presidente, um Secretário-Geral, um líder perante cada uma das Casas do Congresso; e

c) carta de princípios ou programa mínimo de atuação parlamentar.

§ 8º Os Blocos Parlamentares deverão constituir-se dentro do prazo de trinta (30) dias contados da vigência desta lei.

Art. 62. Somente poderão filiar-se aos partidos os brasileiros que estiverem no gozo dos direitos políticos.

Art. 74. Considera-se também descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária:

I — deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar;

II — criticar, fora das reuniões reservadas do partido, o programa ou as diretrizes partidárias;

III — fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outros partidos, ou, de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado, ressalvadas as hipóteses de coligações partidárias; e

IV — fazer aliança ou acordo com os filiados de outro partido, exceto em eleições majoritárias.

Art. 111. Extinguir-se-á o partido político — por deliberação da maioria absoluta dos membros da Convenção Nacional, especialmente convocada, a qual requererá, ao Tribunal Superior Eleitoral, o cancelamento do seu registro.

Parágrafo único. Dar-se-á, também, a extinção automática dos partidos que se desfalquem de vinte e dois (22) Congressistas, pelo menos, deles saídos para a formação de Blocos Parlamentares, ou que esteja registrado com violação ao disposto no § 2º do artigo 8º desta lei.

Art. 112. Será cancelado o registro do partido que, por sua ação, vier a contrariar os princípios referidos nos artigos 5º e 8º

Art. 113. O cancelamento previsto no *caput* do artigo 111 só se tornará efetivo em virtude de decisão transitada em julgado do Tribunal Superior Eleitoral, proferida em processo regular, no qual se assegure ao partido interessado ampla defesa.

Art. 114. Cancelar-se-á ainda o registro do partido que não satisfizer as seguintes condições:

I — apresentação de provas ao Tribunal Superior Eleitoral de que constituiu legalmente Diretórios Regionais em, pelo menos, nove (9) Estados;

II — eleição de Deputados Federais, distribuídos por nove (9) Estados diferentes, pelo menos; e

III — apoio expresso em votos, de cinco por cento (5%) do eleitorado, em pleito geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove (9) Estados, com o mínimo de três por cento (3%) em cada um deles.

Art. 117. Cancelado o registro de um partido que não atenda aos requisitos desta lei, considerados, assim, nulos os votos dados aos candidatos por ele registrados, compete à Justiça Eleitoral fazer novo cálculo para estabelecer o quociente eleitoral e determinar o número de candidatos eleitos pelos demais partidos.

Art. 122. Com a extinção do partido, operada por qualquer das formas previstas nesta lei, abrir-se-á o prazo de cento e vinte (120) dias para organização e registro de novas agremiações políticas que se venham a constituir.

§ 1º Contado da data do registro do novo Partido, terá este o prazo de nove (9) meses para realizar as primeiras Convenções Municipais, Regionais e Nacionais, para eleição dos Diretórios Partidários de grau correspondente, cabendo às Comissões Provisórias dirigi-los, com atribuição de Diretório e de Comissão Executiva, até a realização dos respectivos conclaves.

§ 2º Os membros dos Diretórios escolhidos nas Convenções a que se refere o parágrafo anterior exercerão os mandatos até a posse de seus substitutos eleitos na forma estabelecida no art. 28.

Art. 123. Ficam canceladas todas as filiações partidárias feitas em livros ou fichas dos partidos extintos, em face desta lei.

§ 1º Cada novo partido promoverá a filiação partidária pela forma estabelecida nos artigos 62 a 69.

§ 2º Os partidos extintos recolherão, dentro de trinta (30) dias, aos órgãos competentes da Justiça Eleitoral, os livros de registro de filiação partidária, para serem encerrados definitivamente e arquivados.

§ 3º Do que constar nos livros a que se refere o parágrafo anterior, a Justiça Eleitoral fornecerá certidão ou cópia autêntica aos órgãos partidários que o requerem.

Art. 126. Os partidos políticos deverão elaborar, dentro do prazo de um ano, o seu Código de Ética Partidária, a ser averbado no registro de cada um pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 128. O Tribunal Superior Eleitoral baixará, dentro de noventa (90) dias após a publicação desta lei, instruções para sua execução.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as das Leis nºs 5.682, de 21 de julho de 1971, 5.697, de 27 de agosto de 1971, 5.781, de 5 de junho de 1972 e 6.043, de 13 de maio de 1974.

Sala da Comissão de Justiça,        de agosto de 1979. — *Joacil Pereira*, Relator.

# REGISTRO PROVISÓRIO DE PARTIDO POLÍTICO

## PROJETO DE LEI Nº 1.774, DE 1976

*“Autoriza o registro provisório de partido político, nas condições que especifica, e dá outras providências.”*

Autor: Deputado Joaquim Bevilacqua

Relator: Deputado Cleverson Teixeira

Voto: Deputado Gomes da Silva

### Relatório

O nobre Deputado Joaquim Bevilacqua, com a presente proposição, pretende autorizar o registro provisório de partidos políticos.

Apresentado o projeto em fins do ano de 1975, foi o mesmo superado, em alguns de seus pontos, pelo decurso de prazo.

Valendo-se do permissivo contido no § 1º do art. 53 do Regimento Interno da Casa, seu autor apresentou um Substitutivo, que será o objeto de nossa análise.

A proposição tem em vista superar a disposição do art. 17 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos — Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 — que preceitua:

“Art. 17. Não será permitido registro provisório de partido.”

O art. 1º do Substitutivo declara que essa norma, retrotranscrita, não se aplica às agremiações partidárias em organização, cuja Comissão Provisória, eleita até 10 de novembro de 1977, tenha oficializado sua constituição mediante comunicação ao Tribunal Superior Eleitoral, até 15 de novembro de 1977, atendidos os requisitos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

O art. 2º estabelece que o requerimento de registro será instruído com cópia autenticada da ata de designação de, pelo menos, sete Comissões Regionais e até cinco Delegados, que representarão o partido em formação junto à Suprema Corte Eleitoral.

O requerimento de registro provisório deverá ser protocolado até 45 dias após a data de promulgação desta lei, sob pena de decadência.

O art. 3º cuida das normas de processamento do pedido de registro provisório e das publicações do programa, estatuto e nome dos integrantes da Comissão Provisória. Outrossim, disciplina a comunicação desse registro provisório aos Tribunais Regionais, a fim de que estes promovam a publicação das Comissões Regionais. Declara, ainda, que a Comissão provisória gozará do mesmo direito e prerrogativa enunciados no art. 15 da Lei nº 5.682/71, inclusive para promover o registro de seus candidatos nas eleições federais, estaduais e municipais.

O art. 4º estatui que se o partido, registrado provisoriamente, não obtiver, nas eleições de 1978, número de sufrágios que satisfaça às exigências do item VII do art. 152 da Constituição Federal, os votos respectivos serão considerados em branco e não serão computados para efeito de determinação do quociente eleitoral. Se, porém, for atingida essa votação, o registro provisório transformar-se-á, automaticamente, em definitivo.

Justificando sua proposição, ressaltou o nobre colega Joaquim Bevilacqua:

“Este projeto tem por objetivo principal tornar efetiva a norma constante do inciso I do art. 152 da Constituição Federal, que firmou o princípio da *pluralidade de partidos*. Na verdade, o bipartidarismo não satisfaz o postulado constitucional.

.....  
Por isso, começa nossa proposição por contornar a proibição constante do art. 17 da Lei Orgânica dos Partidos, que não admite o registro provisório de qualquer partido.

Esta proposta legislativa visa justamente ao oposto: permite o registro provisório, que se tornará definitivo se a nova agremiação obtiver número total de legendas que satisfaça as exigências do inciso VII do art. 152 da Lei Maior.

Sabemos que é o princípio programático das duas agremiações existentes o pluripartidarismo, que, como já vimos, é também postulado constitucional.

É evidente que a aprovação deste projeto viria ao encontro dos diretórios municipais, onde forças tradicionalmente hostis não se ajus-

tam à mesma legenda. Por isso, foram criadas as sublegendas. A verdade, porém, é que, em vez de resolver o problema criado, as sublegendas eternizam os atritos dentro dos próprios diretórios.

A experiência demonstra, por isso mesmo, que a solução perfeita será a instituição de novos partidos.

Se isso ocorrer, o eleitorado terá novas opções. Diminuirão consideravelmente os votos em branco. Aumentará o interesse de correntes e forças até agora refratárias à participação na vida pública, possibilitando o seu engajamento na vida partidária.

Isto feito, teremos realmente novos partidos se preparando desde já para ativa participação nas eleições do ano próximo, o que revitalizará a vida partidária em nosso País."

O nobre Deputado Dias Menezes ofereceu emenda, ao projeto original, pretendendo dar nova redação ao seu art. 4º, a fim de permitir que as Comissões Regionais Provisórias possam registrar candidatos a Governadores, Vice-Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais nas eleições gerais de 1978.

Sua proposição é justificada como uma necessidade, pois a implantação do pluripartidarismo não se reveste de um caráter casuístico, devendo ser assegurado o direito pleiteado. No mais, o Parlamento manifesta pleno apoio às medidas preconizadas no projeto.

### **Voto do Relator**

Nos termos regimentais do § 4º, letra *a*, do art. 28, deve este nosso órgão técnico expender manifestação quanto aos aspectos preliminares de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição em exame, bem como pronunciar-se quanto ao mérito.

É da competência da União legislar direito eleitoral, conforme se verifica da norma inscrita na letra *b*, do item XVII, do art. 8º da Constituição Federal.

Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

A elaboração de lei ordinária encontra-se prevista no item III, do art. 46, do mesmo texto fundamental, que disciplina o processo legislativo.

A iniciativa, de membro da Câmara dos Deputados, acha-se respaldada pelo texto do art. 56 do Estatuto Político. Não se encontram presentes, nesta hi-

pótese, quaisquer dos óbices enunciados, dentre outros, nos arts. 57, 65 e 115, II da Lei Maior.

O projeto é, pois, constitucional e jurídico, achando-se lavrado em boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito, desejamos manifestar, desde logo, o nosso apoio à tese defendida pelo ilustre autor da proposição. Entendemos que, no quadro atual da vida política brasileira, não podemos nos contentar com os dois partidos existentes.

Transcrevi largos trechos da justificção apresentada pelo Deputado Joaquim Bevilacqua. Assim agindo, rendi as minhas homenagens à idéia perseguida por aquele ilustrado parlamentar. Creio, como ele, que deve ser dada autenticidade à representação política. E, como nós, inúmeros outros congressistas comungam desse entendimento.

Vou um pouco mais além do pretendido pelo projeto em exame. Acredito que, após as eleições gerais de 1978, tanto a Aliança Renovadora Nacional quanto o Movimento Democrático Brasileiro devem cessar suas atividades. São dois partidos que já cumpriram a sua missão no cenário político. Devem agora dar lugar a outras forças, mais autênticas, mais ligadas às aspirações populares, mais representativas.

A permissividade legal para a organização provisória de partidos políticos somente poderá ser benéfica ao País. Creio que, quanto a isto, somente se deveria observar o texto constitucional, cujas exigências maiores acham-se enunciadas no art. 152 da Carta Política.

Acho plenamente aceitável a diretriz do projeto: o candidato a cargo eletivo, nas eleições de 1978, filiar-se-á a um movimento partidário. Se esse movimento obtiver a votação de cinco por cento do eleitorado que haja votado para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, *ipso facto*, o registro provisório tornar-se-á em definitivo, sendo constituído o novo partido político. Se, porém, não for alcançado esse mínimo constitucional, os votos serão considerados como se fossem dados em branco, não concorrendo para o cálculo do quociente eleitoral.

Esta é uma forma ágil, capaz de atender aos anseios de nossa população. Muitos jovens deixam de ingressar na vida político-partidária por não estarem de acordo com o bipartidarismo existente. Pior ainda: não sentem autenticidade nas sublegendas, que se transformaram em instrumento de rivalidade, de competição. Desunem, ao invés de somarem.



Acredito que se possa fazer um bem enorme à Nação aprovando este projeto. A implantação de novos partidos, pelas normas atuais, é praticamente impossível. Haja vista o ingente esforço que vem sendo desenvolvido pelos promotores do Partido Democrático Republicano — PDR, de inspiração do saudoso Pedro Aleixo.

Vivemos, hoje, um desafio. Desafio à classe política, como uma elite dirigente. Não nos podemos digladiar, vivendo exclusivamente em função de ARENA e MDB. Esse jogo de cabo-de-guerra não nos conduz a lugar algum e tem de parar. Não podemos nos desgastar mais do que já estamos desgastados.

Nós, políticos, temos de dar demonstração de nossa inteligência. Temos de demonstrar habilidade, aptidão para o exercício do poder. Temos de demonstrar capacidade para exercê-lo.

Existe um organismo que dirige nossos destinos políticos. Podemos chamá-lo de “inteligência política”. Ela é o cérebro da Nação. Nós, que militamos na política, devemos ter o controle dessa “inteligência”, sem o que sempre seremos uma classe marginalizada. Se não reivindicarmos, com firmeza, essa posição, ela será, cada vez mais, ocupada por tecnocratas.

Para atingirmos esse objetivo maior, todos devemos nos unir. Devemos planejar uma estratégia comum, esquecer os ressentimentos pessoais e as divergências partidárias.

Se os componentes dessa “inteligência” não forem políticos, jamais o seu resultado poderá ser político.

O grande desafio que se nos apresenta hoje é a capacidade para institucionalizar o regime político. Acredito que o primeiro passo, para obtenção desse fim, seja o da revitalização do próprio sistema partidário. Não podemos ficar presos a estruturas rígidas. Se assim o fizermos, seremos sempre superados pelos fatos, que são dinâmicos.

O presente projeto é altamente válido. Significa, no mínimo, a oportunidade para manifestação de todas as correntes de opinião pública. Será o primeiro passo, para uma grande caminhada.

Hoje, após o pacote reformista de abril último, a classe política tem condições muito favoráveis para iniciar as reformas políticas. Poucos de nós já se aperceberam de que, com o *quorum* atual, é mais fácil modificar as estruturas do que o era antigamente. As reformas fazem-se por emendas à Constituição e por leis ordinárias.

Um projeto de lei, após a tramitação legislativa, sobe à apreciação presidencial, que poderá vetá-lo. Se isto ocorrer, o veto apostado pelo Poder Executivo

somente poderá ser derrubado com a votação de dois terços dos membros *de cada uma das Casas*. Já a emenda constitucional será aprovada, sem apreciação do Chefe do Governo, apenas com a *maioria absoluta do total dos membros do Congresso Nacional*.

Creio que é chegada a hora de traçar novas diretrizes à organização partidária no País. O atual bipartidarismo não vingou, pois foi implantado artificialmente. Necessitamos de organizações autênticas, respaldadas em bases populares. Acredito que o presente projeto de lei seja o instrumento de que necessitamos.

Conforme já foi ressaltado, a grande modificação que ele introduz é a de permitir, *a posteriori*, a verificação do pressuposto constitucional para a criação de novos partidos políticos. É um meio hábil, engenhoso, moderno, de acordo com a realidade brasileira. Evitará aventuras eleitoreiras, pois a confirmação dos votos recebidos por um candidato ficará sempre condicionada à obtenção do mínimo constitucional. E o partido, já constituído, que não atingir esse mesmo mínimo, terá seu registro cassado. Com essa medida, toda a organização partidária sairá fortalecida e deverão cessar todas as tolas rivalidades.

A título ilustrativo, transcrevo o calendário eleitoral que nos aguarda, dada a coincidência de mandatos. Os partidos provisórios somente poderão, concorrer às eleições em que haja a renovação da Câmara Federal, em face do disposto no item VII, do art. 152, da Carta Política.

### Calendário Eleitoral

1978	Indiretas Diretas	Presidente, Governador, Senador Senador, Deputados Federais e Estaduais
1980	Diretas	Prefeitos e Vereadores (Tampão)
1982	Indiretas Diretas	Governadores Senador, Deputados Federais e Estaduais, Prefeitos e Vereadores
1984	Indiretas	Presidente

1986	Indiretas Diretas	Governadores e Senador Senador, Deputados Federais e Estadu- ais, Prefeitos e Vereadores
1990	Indiretas Diretas	Presidente e Governadores Senador, Deputados Federais e Estatu- ais, Prefeitos e Vereadores
1994	Indiretas Diretas	Governadores e Senador Senador, Deputados Federais e Estadu- ais, Prefeitos e Vereadores
1996	Indiretas	Presidente
1998	Indiretas Diretas	Governadores Senador, Deputados Federais e Estadu- ais, Prefeitos e Vereadores
2002	Indiretas Diretas	Presidente, Governadores e Senador Senador, Deputados Federais e Estadu- ais, Prefeitos e Vereadores
2006	Indiretas Diretas	Governadores Senador, Deputados Federais e Estadu- ais, Prefeitos e Vereadores
2008	Indiretas	Presidente

Quanto à emenda oferecida pelo nobre Deputado Dias Menezes, acho-a também válida e seu conteúdo será devidamente enfocado no Substitutivo que apresentarei.

Em face do exposto, manifesto-me pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do presente Projeto de Lei nº 1.774, de 1976, de autoria do nobre Deputado Joaquim Bevilacqua, bem como da emenda a ele oferecida, pelo nobre Deputado Dias Menezes; quanto ao mérito, sou pela aprovação de ambas as proposições, nos termos do anexo Substitutivo.

Sala da Comissão, 29 de junho de 1977. — *Cleverson Teixeira*, Relator.

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.774, DE 1976

*Altera a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a fim de autorizar o registro provisório de novas agremiações.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, passa a vigorar com a seguinte redação para o seu art. 17:

“Art. 17. É permitido o registro provisório de partido político, dentro de um ano antes de eleições para a Câmara dos Deputados, desde que a Comissão incumbida de sua organização o requeira ao Tribunal Superior Eleitoral, observadas as disposições do art. 8º.

§ 1º O requerimento será instruído com os seguintes documentos:

I — cópia autêntica da ata de designação de, pelo menos, sete Comissões Regionais;

II — cópia autêntica da ata de designação de até cinco delegados que representem o partido em formação perante o Tribunal Superior Eleitoral;

III — publicações feitas.

§ 2º Será adotado o procedimento previsto nos parágrafos do art. 15.

§ 3º Deferido o registro provisório, serão observadas as normas constantes do art. 16.

§ 4º Obtido o número de sufrágios previsto pela Constituição Federal, o registro provisório transformar-se-á, automaticamente, em definitivo.

§ 5º Se o partido registrado provisoriamente não obtiver número de sufrágios que satisfaça a exigência do item VII, do art. 152, da Constituição Federal, será cancelado automaticamente o respectivo registro.

§ 6º É assegurado aos eleitos pela legenda de partido que obteve registro provisório, posteriormente cancelado, o direito à diplomação,

devendo-se filiar, no prazo máximo de sessenta dias, a qualquer das outras agremiações partidárias existentes.”

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

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

Sala da Comissão, 10 de abril de 1978. — *Jairo Magalhães*, Presidente — *Cleverson Teixeira*, Relator.

### VOTO EM SEPARADO:

Senhor Presidente, ouvi com atenção o fundamentado e bem redigido voto do eminente Relator. Dada a importância da matéria, já que o assunto está em plena discussão e na ordem do dia dos acontecimentos políticos, pedi vista para um exame mais aprofundado do assunto.

Entendo que há duas objeções que podem ser argüidas contra o projeto. A primeira diz respeito a uma possível vulneração do art. 152 da Constituição, inciso II. A segunda se refere ao item VII do mesmo art. 152.

O primeiro dispositivo formula exigência no sentido de que o partido tenha personalidade jurídica. E, como todos sabem, tal personalidade só é adquirida pelo registro dos respectivos estatutos, nos termos da Lei Orgânica.

Ocorre, entretanto, que o Projeto nº 1.774/76, ao admitir o registro provisório, reconhece automaticamente a personalidade jurídica, tanto assim que autoriza o partido a disputar eleições e praticar todos os atos previstos em lei para as agremiações regularmente instituídas.

A um primeiro exame superficial da matéria, poderia parecer ao hermenêuta que o registro provisório fosse incompatível com o art. 152, II, da Lei Maior. Todavia, um estudo mais aprofundado da matéria nos levará à conclusão oposta.

Um primeiro fundamento de tal conclusão seria o próprio art. 17 da Lei Orgânica dos Partidos. Realmente, o registro provisório não é vedado pela Constituição, que somente fala em registro, não distinguindo entre o provisório e o definitivo. Aplica-se, então, a regra de exegese segundo a qual onde a lei não distingue, não deve o intérprete distinguir.

Um segundo fundamento, igualmente forte, é o de que a vedação ao registro provisório está inscrita na Lei Orgânica dos Partidos, art. 17. Ora, esse esta-

tuto legal é lei ordinária. Pode, portanto, ser revogado ou derogado por lei de hierarquia equivalente, como a que tem o projeto de lei como geratriz.

E, se o legislador incluiu a vedação ao registro provisório no texto da Lei Orgânica é porque evidentemente, entendeu, como nós entendemos, que a matéria não está inserta no texto constitucional.

Essa exegese afasta, definitivamente, qualquer suspeita de inconstitucionalidade na permissão que o projeto quer outorgar para se fazer o registro provisório, com derrogação do texto atual da Lei Orgânica.

Superada essa barreira, passemos ao exame do obstáculo constante do inciso VII do art. 152 do Estatuto Básico, segundo o qual, para se fazer o registro de nova agremiação necessária se faz cumprir a

“exigência de cinco por cento de eleitorado que haja votado *na última eleição geral para a Câmara dos Deputados*, distribuídos, pelo menos, em sete Estados; com o mínimo de sete por cento em cada um deles.”

Dispondo a respeito do assunto, determina o projeto:

“Art. 4º Se o partido registrado provisoriamente não obtiver, nas eleições de 1978, número de sufrágios que satisfaça a exigência do inciso VII do art. 152 da Constituição Federal, os votos respectivos serão considerados em branco e não serão computados para efeito de determinação do quociente eleitoral.”

A contradição com o texto constitucional é irremovível.

Onde a Lei Maior diz “na última eleição geral para a Câmara dos Deputados”, o projeto estatui “se o partido registrado provisoriamente não obtiver, nas eleições de 1978”.

Portanto, há total incompatibilidade.

A proposição, neste passo, vulnera a Constituição.

Entretanto, acreditamos que o atrito pode ser removido, mediante emenda ao projeto, que se nos afigura útil e interessante ao livre desenvolvimento político do País.

Bastaria, no nosso entender, que esta Comissão aceitasse emenda que vamos oferecer, e estaria eliminada a referência do art. 4º às eleições de 1978, a fim de que seja respeitado o disposto no inciso VII do art. 152.

Isto feito, estaria afastada a inconstitucionalidade. É o que tentamos fazer submetendo à consideração desta Comissão a emenda inclusa.

Por outro lado, não considero também feliz o disposto no art. 4º do projeto, *in fine*, segundo o qual, não satisfazendo o partido provisoriamente registrado os índices de votação exigidos pelo mesmo inciso VII, do art. 152, os votos obtidos por sua legenda serão considerados em branco e não serão computados para efeito de determinação do quociente eleitoral.

Tal norma nos parece tremendamente desestimulante da formação de novos partidos e da efetivação do registro provisório. Portanto, na prática, tornaria letra morta a iniciativa do nobre Deputado Joaquim Bevilacqua que visa, precisamente, ao contrário, isto é, favorecer a formação de novos partidos.

E o motivo é simples: considerados em branco os votos obtidos, os candidatos eleitos pela agremiação registrada provisoriamente perderiam os respectivos mandatos.

Ora, quem iria correr, além dos riscos inevitáveis de uma eleição, outro, maior ainda e que seria o caso de, mesmo eleito, ficar ainda sujeito à condição de atingir a votação do partido provisoriamente os índices de sufrágios exigidos pelo art. 152, VII, da Constituição?

Evidentemente, nenhum candidato quererá assumir mais esse risco. Em consequência, não haveria candidatos para o partido provisoriamente registrado.

Necessário se torna, portanto, que o projeto preserve o mandato dos eleitos, mesmo que o partido provisoriamente registrado não consiga a votação desejada.

Completaria tal dispositivo outro, que permitisse aos candidatos assim eleitos abrigarem-se sob legendas já existentes.

Nesse sentido, formulamos emenda que submetemos à apreciação deste douto colegiado.

Admitidas as emendas que ora oferecemos, exclusivamente com o intuito de convalidar a iniciativa do nobre autor da proposição, nosso voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.774/76. No mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão,      de setembro de 1977. — *Gomes da Silva*.

## CANCELAMENTO DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

CONSULTA/Nº/61  
Da Mesa

*Solicitando pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça  
sobre cancelamento de filiação partidária.*

Relator: Deputado MARTINS RODRIGUES.

### **Parecer**

Pelo Ofício nº 3/61, o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados solicita o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a matéria ali exarada e que é assim exposta, nos termos do mencionado ofício:

“O Senhor Presidente Nacional do Partido Socialista Brasileiro, no telegrama anexo, comunica que os Srs. Deputados Waldemar Pessoa e Suplente Rui Nazaré não mais pertencem aos quadros do Partido. E os Srs. Deputados Barbosa Lima Sobrinho, Aurélio Viana e Breno da Silveira, no requerimento também incluso, solicitam o cancelamento da filiação daqueles Deputado e Suplente pela citada agremiação partidária. Anteriormente, o Sr. Presidente do Partido Republicano fez comunicação análoga com referência ao Sr. Deputado Bento Gonçalves. Neste último caso, a Mesa tomou conhecimento da comunicação, mas resolveu não modificar a legenda do Deputado, até se verificar o pronunciamento do mesmo.”

2. O telegrama do Presidente Nacional do PSB, a que o ofício faz referência, está assim expresso:

“Comissão Executiva Nacional Partido Socialista Brasileiro reu-  
nido hoje resolveu comunicar Vossência que Deputado Waldemar

Arq. Com. Const. Just. (Brasília) 5 (1) : 130-135, jan./jun. 1981



Pessoa e Suplente Deputado Rui Nazaré não mais pertencem quadros Partido Socialista Brasileiro por serem membros da Ação Socialista pt Foi o que decidiu como princípio geral Diretório Nacional PSB e já foi aplicado outros membros referida entidade política pt Comunico outrossim aprovada formação Bloco Parlamentar PTB-PSB pt Respeitosas saudações — João Mangabeira — Presidente Nacional PSB.”

3. No requerimento dos Srs. Deputados Barbosa Lima Sobrinho, Aurélio Viana e Breno da Silveira, abundam eles em considerações tendentes à sustentação do ponto de vista de que o Deputado Waldemar Pessoa e o Suplente de Deputado Rui Nazaré, tendo sido excluídos do Partido Socialista Brasileiro, por atos dos órgãos de direção do Partido, não podem mais ser considerados, na Câmara dos Deputados, como integrantes dessa legenda.

Pondera esse requerimento em sua parte final:

“Posta a questão nesses termos, parece-nos que a primeira providência será mandar cancelar a inscrição dos Deputados Waldemar Pessoa e Rui Nazaré da legenda do PSB na Câmara dos Deputados, obedecendo-se, assim, ao cancelamento resultante da aplicação do art. 41 dos Estatutos do PSB. Não é uma penalidade que se invoca ou que se pretende aplicar: é, tão-somente, o registro de uma opção resultante da assinatura dos dois Deputados no manifesto da Ação Socialista. Se V. Exª tiver qualquer dúvida a respeito que procure ouvir os Deputados em causa sobre a autenticidade da assinatura ou da adesão de ambos os referido documento. Se eles se consideram prejudicados pelo cancelamento da inscrição, que recorram à Justiça Eleitoral. A Câmara é que não é órgão revisor de decisões partidárias, nem cabe aos partidos solicitar à Justiça Eleitoral homologação dos atos de sua economia interna, exceto nos casos expressamente referidos na lei e entre os quais não figura o de cancelamento das inscrições partidárias por força de atos dos próprios interessados, que não podiam ignorar o preceito do art. 41. O que a Câmara não pode fazer é admitir a existência de uma representação, que o próprio representado, no caso o partido político, formalmente contesta, fundado na letra expressa dos Estatutos aprovados pela Justiça Eleitoral. Por força, ainda, do art. 71 dos Estatutos do PSB, nenhum Bloco Parlamentar poderá ser constituído pelos seus representantes à revelia dos órgãos dirigentes do PSB. A Câmara já recebeu comunicação oficial da decisão da Comissão Executiva do PSB, aprovando a formação do Bloco com o PTB, o que

exclui necessariamente, sua concordância com outros Blocos projetados.”

Conclui, assim, a representação dos ilustres representantes do PSB:

“Como vê V. Ex<sup>a</sup>, estamos diante do que não se pode deixar de classificar como usurpação de legenda, com os votos de pessoas que não podem mais invocar sua condição partidária, pelo cancelamento das respectivas instruções. Não há, pois, no caso, “representação partidária”, como quer o Regimento. E, para que se possa verificar a legitimidade dessa representação, uma vez que faltou aos declarantes a lealdade devida aos seus antigos companheiros e à própria assembléia a que pertencem, é que requeremos a V. Ex<sup>a</sup> que ordene as providências necessárias ao cancelamento da filiação dos Deputados Waldemar Pessoa e Rui Nazaré pelo Partido Socialista Brasileiro, uma vez que incorreram na opção prevista no art. 41 dos Estatutos do referido partido e já não podem, por isso, ter qualquer direito à sua representação nesta Casa do Congresso Nacional.”

4. A questão, a que se referem o requerimento dos nobres Deputados Barbosa Lima Sobrinho, Aurélio Viana e Breno da Silveira e a consulta da Mesa, resultou do fato de, em data de 13 de março último, haverem os Deputados Luís Francisco, Henrique Turner, Waldemar Pessoa, Rui Nazaré e Afrânio de Oliveira comunicado à Mesa, para os fins regimentais, haverem escolhido o Deputado Afrânio de Oliveira para exercer a liderança da bancada do Partido Socialista Brasileiro e os Deputados Luís Francisco e Henrique Turner para Vice-Líderes. Essa comunicação não foi subscrita pelos demais Deputados do PSB, que são, precisamente, os requerentes acima mencionados.

Em seguida, em data de 15 de março, o Senhor Deputado Afrânio de Oliveira, na qualidade de Líder do PSB, comunica à Mesa, juntamente com os Líderes do PDC, do PTN e do PR, a formação de um Bloco Parlamentar, indicando as normas pelas quais se regeria, na Câmara, esse agrupamento de partidos. A comunicação foi feita sob a invocação dos arts. 10 e seguintes do Regimento da Câmara.

Logo a seguir, veio a impugnação dos Deputados Barbosa Lima Sobrinho, Aurélio Viana e Breno da Silveira, que é datada de 20 de março, com os fundamentos já expostos.

5. O Regimento da Câmara prevê, no art. 8º, § 2º, a indicação dos Líderes das representações partidárias, que se fará em documento subscrito pela maioria dos Deputados que as integram. E, no art. 10, dispõe que “as representações

de dois ou mais partidos, desde que representando um décimo da Câmara, poderão constituir Bloco Parlamentar, para a defesa de objetivos comuns”.

Foi o que aconteceu, como vimos; e, certamente, não poderia a Mesa, de ofício, sem a impugnação dos interessados, deixar de receber os documentos, já aludidos, nos quais a maioria da representação do PSB, até então relacionada na Casa, fazia a indicação do seu Líder, valendo-se este, em outra indicação, das funções em que os seus pares o haviam declarado investido, para, em conjunto com os Líderes de outras representações, comunicar, à Mesa, a formação de um *Bloco Parlamentar*.

Até esse ponto e examinada a questão sob o seu aspecto formal, tudo se passou nos termos das disposições regimentais em vigor.

6. O que cumpre examinar, agora, em face da reclamação dos Deputados Barbosa Lima Sobrinho, Aurélio Viana e Breno da Silveira e do telegrama do Presidente nacional do PSB, anteriormente transcrito, é se os Deputados Waldemar Pessoa e Rui Nazaré (este em exercício, como Suplente) podiam fazer a indicação em referência, desde que fora cancelada, pelos órgãos partidários, a sua inscrição no Partido de que se declararam representantes; porquanto, excluídos da relação de Deputados que indicaram o Líder do PSB os dois mencionados representantes, deixaria de haver a maioria necessária para a escolha deste, o qual, em consequência, não teria a qualificação necessária para participar, em nome do PSB, da formação de um Bloco Parlamentar.

O que, em última análise, cumpre investigar é se prevalece, na esfera parlamentar, a decisão dos órgãos partidários, no tocante à sua representação, ou se esta, uma vez relacionada, nos termos do § 3º do art. 2º do Regimento Interno da Câmara, permanece inalterável durante toda a legislatura.

Essa a relevante questão a resolver, em face da consulta da Mesa à Comissão de Constituição e Justiça.

7. A Constituição, no art. 134, assegura a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer, assentando, pois, a representação política na existência dos partidos, que figuram na base da nossa estrutura democrática. E a legislação ordinária, regulamentando o preceito constitucional, estabeleceu as normas de organização, registro e funcionamento dos partidos, que são fundamentais, no Brasil, à dinamização da vida política.

Não é possível, pois, ignorar-lhes a existência e desconhecer a sua importância, nem desprezar a sua intervenção no processo democrático.

Mas, se a representação, nas assembleias políticas, se exprime através dos partidos políticos, seria possível sem anular-lhes a atuação e predominância, que a Constituição e a lei reconhecem, deixar de subordinar essa representação, que pela sua própria natureza é intrinsecamente partidária, à orientação e disciplina dos mesmos partidos e admitir que ela estaria apenas na dependência do arbítrio e manifestação individual do representante?

Admitida essa tese, já não haveria mais representação partidária. Se, em qualquer tempo, o representante, apesar da sua infidelidade ao programa e diretrizes partidárias e não obstante a sua rebeldia e indisciplina, pudesse continuar a representar, a seu alvedrio, o partido sob cuja legenda foi eleito, a consequência final seria, nas assembleias políticas, o desprestígio e mesmo a anulação da representação partidária, o que é absurdo, por se chocar com os preceitos constitucionais e os da legislação complementar.

O representante não é, nas assembleias, senão a expressão do partido que o elegeu, o porta-voz do seu programa e objetivos; e furtaria aos partidos essa representação o entendimento de que, mesmo depois de eliminado, na forma prevista nos estatutos de cada agremiação, aprovados pela Justiça Eleitoral, poderia ele continuar a invocar uma representação, que já não tem a legitimá-la a chancela e o apoio dos órgãos deliberativos da agremiação partidária.

8. Quando o Regimento Interno, no § 3º do art. 2º, fala na relação dos Deputados, arrolados *com as respectivas legendas partidárias*, não quer significar que esse rol, organizado no princípio da Legislatura, se mantenha inalterável, apesar das modificações que, no curso dela, ocorram. E, quando, no art. 8º e no § 2º, fala em *representação partidária*, pressupõe, naturalmente, a existência de um vínculo real entre o Deputado e o partido, não podendo, por certo, dizer-se membro da representação partidária aquele que já não se acha vinculado ao partido em nome do qual pretende falar.

Do contrário, dar-se-ia, como observam os requerentes, uma usurpação da legenda partidária, por aqueles que já não se acolhem sob a sua proteção, com uma série de absurdos gritantes, como os que enumera o requerimento: “que uma bancada usasse a representação partidária para combater o próprio partido ou os órgãos dirigentes do partido; que um grupo de Deputados declarasse determinada filiação partidária, para dominar uma legenda dentro dos órgãos legislativos; que as representações, nas diversas Casas legislativas, se constituíssem como instrumento de anarquia partidária e de desmoralização das legendas; que a representação partidária pudesse ficar exposta a toda a espécie de usurpação e desrespeito, cerceada ou destruída a autoridade dos órgãos partidários reconhecidos pela Justiça Eleitoral”.

9. Na espécie, os Deputados Waldemar Pessoa e Rui Nazaré (Suplente), tendo subscrito o manifesto de 1º de maio de 1960, com o qual se fundou a *Ação Socialista*, entraram em dissídio com o Partido Socialista Brasileiro, ingressando em outra entidade política, o que os incompatibilizou com a agremiação a que pertenciam, infringindo os seus preceitos estatutários. (arts. 38, 40 e 41.)

Incidiram, em consequência, no cancelamento da sua inscrição partidária, por fato posterior à sua eleição sob a legenda do PSB. E a direção do Partido comunica, agora, esse cancelamento à Câmara dos Deputados, declarando haver exercido o Partido, através dos seus órgãos, a faculdade que os seus Estatutos, registrados pela Justiça Eleitoral, lhe conferiram.

Não há, do nosso conhecimento, contestação quanto ao cancelamento, cuja validade, aliás, teria de ser impugnada, não perante a Câmara, mas na Justiça Eleitoral, pois — bem observam os requerentes — a Câmara dos Deputados não se pode erigir em órgão revisor das decisões partidárias. Caberia, pois, aos Deputados Waldemar Pessoa e Rui Nazaré, se se julgam lesados pela direção partidária, recorrer, como de direito, ao Poder Judiciário.

10. Nosso parecer, em conclusão, é no sentido de que, respondendo à consulta, se pronuncie esta Comissão no sentido de declarar que deve ser acolhida a representação do Presidente nacional do PSB e dos Deputados Barbosa Lima Sobrinho, Aurélio Viana e Breno da Silveira, para o efeito de excluírem-se, do rol dos representantes filiados à legenda do Partido Socialista Brasileiro, os nomes dos Deputados Waldemar Pessoa e Rui Nazaré

Brasília, de abril de 1961. — *Martins Rodrigues*, Relator.

## DESLIGAMENTO DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

### PROJETO DE LEI Nº 5.866, DE 1978

*Dispõe sobre desligamento e filiação partidária de candidato a cargo eletivo.*

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado BRABO DE CARVALHO

#### Relatório

Aos 30 de junho de 1978 o ilustre Senador Mendes Canale ofereceu à consideração de seus Pares, na Câmara Alta, projeto de lei visando à edição de norma de caráter transitório incidente sobre o § 3º do art. 67 da Lei nº 5.862, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

O art. 1º dessa proposição, que contém o cerne da referida legislação projetada, dispõe:

“Art. 1º O eleitor que se desligar de um partido e se filiar a outro, dentro de um ano a contar de 1º de janeiro de 1979, poderá candidatar-se a cargo eletivo, independente do prazo previsto no § 3º do art. 67 da Lei nº 5.862, de 21 de julho de 1971.”

Na justificação que informa o móvel da iniciativa em causa, seu ilustre autor, após aludir ao fato de que a proposta de emenda constitucional feita, à ocasião, pelo Poder Executivo, excluía da configuração de infidelidade partidária “a filiação de Senador, de Deputado Federal, de Deputado Estadual e de Vereador a partido já constituído”, ocorrida no ano de 1979, concluía que lhe parecia justo estender a todos os filiados a partidos políticos o que se lhe afigurava

consequência da norma constitucional proposta atingindo apenas os detentores de mandato legislativo: a suspensão da exigência de dois anos mínimos de filiação no partido, para efeito de admissibilidade de candidatura, feita, no § 3º do art. 67, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, ao filiado egresso de outra agremiação partidária.

Sem qualquer modificação foi o projeto do nobre Senador Mendes Canale aprovado pelo Senado Federal.

É o Relatório.

A esta Comissão cabe não só o exame do projeto sob parecer à luz da Constituição e da boa técnica legislativa, mas também sob o prisma de seu mérito, pois que versa a proposição em causa matéria inserida no campo dos Direitos Políticos e, mais precisamente, abrangida na órbita do Direito Eleitoral.

No que tange aos aspectos preliminares sob que devemos apreciar, de início, o projeto em causa e que concernem à sua constitucionalidade e à boa técnica de elaboração legislativa, nenhum reparo há a fazer. No que respeita à constitucionalidade, de assinalar é, de logo, que a lei ora projetada se inclui entre aquelas cujo assunto cabe, nos termos do art. 8º, XVII, *b*, da Constituição Federal, ao legislador federal regular. Por outro lado e ainda sob o prisma da constitucionalidade, entendemos não afrontar o projeto sob parecer qualquer ordenamento constitucional nem se indispor com qualquer princípio emanante de nossa Lei Maior.

Boa, por outro turno, é a técnica adotada na redação do Projeto.

### Mérito

Na mensagem presidencial que informou a iniciativa governamental relativa à proposta de emenda constitucional de que nos fala a justificação do nobre Senador Mendes Canale, está enfatizado, no concernente à previsão, naquela proposta constante, de poderem os detentores de mandato legislativo mudarem de Partido, no ano de 1979, sem que isso importasse em infidelidade partidária, que a correspondente proposta constitucional — hoje preceito constitucional — tinha em vista viabilizar os remanejamentos partidários necessários ao objetivo da efetiva criação de novas agremiações políticas.

À evidência, se tal seria o espírito da referida proposta de emenda constitucional, que acabou se transformando, no particular, no art. 2º da Emenda

Constitucional nº 11, de 1978, o fim do Preceito Maior em causa autoriza a interpretação — que a ele damos, aliás — de que os detentores de mandato legislativo que venham a mudar de Partido no ano de 1979 não estão obrigados ao período de hibernação de dois anos, de que trata o § 3º do art. 67, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971).

A essa interpretação somos levados porque a aplicação do preceito ordinário retro-referido, àqueles que, na forma do art. 2º da Emenda Constitucional, vierem a se utilizar da permissão que desse dispositivo constitucional deflui, importaria obstaculizar o alcance do objetivo procurado pelo legislador constitucional, conforme já referido, em face de inibir modificações nos quadros partidários em relação àqueles detentores de mandato legislativo que pretendam disputar as eleições municipais de 1980, por não contarem dois anos de filiação no novo partido.

Afigura-se-nos indubitável, no entanto, que, se a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, em seu art. 2º, autoriza o entendimento de que se acha suspensa a aplicação do § 3º, do art. 67, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em relação aos detentores de mandato legislativo que, em 1979, vierem a mudar de partido, não tem ela o condão de suspender a aplicação do preceito ordinário retromencionado, em relação aos filiados não detentores de mandato legislativo.

Ao nobre Senador Mendes Canale, no entanto, apresentou-se como injusta a discriminação que decorre da interpretação retro, entendendo S. Exª que a suspensão da aplicação do dispositivo ordinário supra-apontado deveria alcançar todos os filiados que, no ano de 1979, venham a mudar de partido político. Daí a propositura do projeto ora sob parecer.

O projeto sob parecer, a par de lograr eliminar uma discriminação que, aos olhos do nobre Senador Mendes Canale, pareceu injusta, tem, a nosso ver, a virtude de eliminar também, e de vez, dúvidas que surgiram no seio do Congresso Nacional sobre se o art. 2º da Emenda Constitucional nº 11, de 1978, teria ou não o condão de tornar inaplicável, em relação aos detentores de mandato legislativo que vierem a se utilizar da permissão que decorre do preceito constitucional supra-apontado, o disposto no § 3º do art. 67, da Lei nº 5.682, de 1971.

Concluindo: porque entendemos necessário que se espanquem, de vez, as dúvidas acima lembradas, o que se logrará com a proposição em causa, e porque não vemos, também, por que não se estender a todos os eleitores que vierem a mudar de partido em 1979, o direito de se candidatarem sem a observância do disposto no § 3º do art. 67 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação do projeto *sub examine*.



## Voto

Por tudo quanto precede, o nosso parecer — e, conseqüentemente, o nosso voto — é no sentido de que esta Comissão se manifeste pela constitucionalidade do Projeto de Lei nº 5.866, de 1978, considere-o redigido conforme a boa técnica de redação legislativa e, examinando-lhe o mérito, recomende-o à aprovação do Plenário, com o aval de sua manifestação favorável.

Ê o nosso parecer.

Sala da Comissão, 18 de abril de 1979. — *Brabo de Carvalho*, Relator.

# **ELEVAÇÃO DE TERRITÓRIO À CONDIÇÃO DE ESTADO**

## **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 1976**

*“Eleva o Território Federal de Rondônia à condição de Estado, e determina outras providências.”*

Autor: Deputado JERÔNIMO SANTANA

Autor: Deputado ANTÔNIO MORIMOTO

### **I — Relatório**

#### **1. Introdução**

Visa o projeto em apreço, de autoria do nobre Deputado Jerônimo Santana, a erigir em Estado o Território Federal de Rondônia, que conservaria a denominação e os limites atuais.

Nos seus vinte artigos, a proposição estabelece critérios para a formação dos Três Poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — da futura unidade da Federação, bem como fixa normas para o aproveitamento do pessoal e acervo patrimonial do atual Território.

Na bem fundamentada Justificação, o ilustre Parlamentar alinha os argumentos em que se estriba a sua tese legislativa, e que ora resumimos:

a) motivos de ordem econômica, social, política e até de segurança nacional;

b) possível apoio à iniciativa por parte do Presidente da República, que assim se manifestou quando da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara:

“... o propósito de uma estruturação federativa que assegurasse à Nação desenvolvimento harmonioso e equilíbrio político, visando a garantir sua segurança interna e externa, e objetivo fundamental à integração nacional”;

c) a circunstância de ter sido aprovada, por unanimidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e pela Comissão de Serviços Públicos da Câmara dos Deputados, uma proposição anterior no mesmo sentido, e do mesmo Autor — o Projeto de Lei nº 543/71 —, e que, por não ter sido apreciada pelo Plenário até o final da Legislatura fora arquivada, em obediência ao art. 117 do Regimento Interno;

d) o exemplo do Acre, inicialmente transformado em Território e depois elevado à categoria de Estado;

e) as origens constitucionais dos demais Territórios;

f) a conveniência da transformação de um Território em Estado se razões supervenientes o recomendarem, como é o caso de Rondônia;

g) as condições de auto-suficiência, autodireção e autodomínio evidenciadas por aquela Unidade da Federação através dos seguintes fatores:

- população demográfica;
- fluxo migratório;
- anseio popular por uma autodeterminação territorial;
- receita tributária; e
- potencialidades econômicas.

— a transferência para o novo Estado, consoante o Projeto *sub examine*, das subvenções federais atualmente encaminhadas ao Território, suficientes para que Rondônia possa autoconduzir-se, “pois que esses recursos serão adicionados à arrecadação própria da Unidade, já bastante significativa”.

Por sua natureza, o projeto em apreço deve ser apreciado na Comissão de Constituição e Justiça não apenas quanto ao aspecto constitucional, jurídico e técnico, mas também quanto ao mérito, nos termos do § 4º do art. 28 do Regimento Interno.

A alta relevância da matéria recomenda um estudo aprofundado da questão, de modo a permitir, ao final, por parte do Relator e de seus nobres Pares, a

emissão de um voto firmado em bases sólidas e, por isso mesmo, dignas do melhor acatamento.

## 2. Criação de Estados à luz dos dispositivos constitucionais

Lê-se no art. 2º da Carta Imperial — 1824 — e no art. 4º da primeira Constituição da República — 1891:

“Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional.”

E, na Constituição de 1934, art. 14:

“Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para se anexar a outros ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas Legislaturas sucessivas e aprovação por lei federal.”

E no art. 5º da Constituição de 1937:

“Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas e aprovação do Parlamento Nacional.”

“Parágrafo único. A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.”

E no art. 2º da Constituição de 1946:

“Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, plebiscito das populações interessadas e aprovação do Congresso Nacional.”

E na Carta Magna vigente — Emenda nº 1, de 1969 — art. 3º:

“A criação de Estados e Territórios dependerá de lei complementar.”

Mas, para que melhor se possa compreender a diferença específica entre Estado e Território, nos seus contornos políticos, jurídicos e administrativos,

convém fazer um esboço histórico sobre a evolução do quadro territorial brasileiro.

### 3. Evolução do Quadro Territorial Brasileiro

Em metuculoso estudo, que aqui sintetizamos, a Professora Maria de Lourdes Dantas, na qualidade de Assessora Legislativa da Câmara dos Deputados, lembra que a primeira divisão territorial no Brasil se processou em 1534, com a criação das chamadas "capitanias hereditárias" — faixas de terra que iam do litoral à linha de Tordesilhas.

Era a implantação de um regime praticamente federal, transmissível de pai para filho. Os donatários, responsáveis apenas pela povoação da terra recebida e pela efetiva entrega à Coroa de seus direitos fiscais, gozavam de regalias e poderes ilimitados; enfeixavam em suas mãos todas as funções judiciárias da Capitania; aceitavam a vassalagem dos colonos; concediam sesmarias, através de alvarás; tinham o monopólio das marinhas, moendas e engenhos; eram, enfim, senhores absolutos da porção geográfica recebida.

Não obstante tantos privilégios, eram precárias, de modo geral, as condições de vida nessas capitanias.

Aos poucos a experiência viria a fracassar, tendo como causas principais:

- a grande extensão territorial;
- os freqüentes ataques dos gentios e piratas;
- a ausência de um plano central que unificasse os esforços dos donatários;
- a depravação dos costumes; e, sobretudo,
- um certo descaso da Metrópole com relação aos problemas da Colônia.

Percebendo D. João III, rei de Portugal, o crescente malogro do sistema estabelecido, passou a adotar o regime dos Governos-Gerais.

No período de 1572 a 1577, teve o nosso país dois governos: o do Norte, com sede em Salvador; o do Sul, com sede no Rio de Janeiro.

A divisão da autoridade provocou também problemas insanáveis, restabelecendo-se o sistema anterior.

A partir de 1580, com a união das coroas de Portugal e Espanha, ficou virtualmente sem efeito o Tratado de Tordesilhas, quando teve início o expansio-

nismo paulista, irradiando-se para o Nordeste, Norte e Sul, e transpondo para o Oeste as fronteiras convencionais do País.

Tal expansão territorial levou a Espanha, em 1621, a dividir o Brasil em dois governos diferentes, passando a América Portuguesa a constituir dois Estados — o do Maranhão e Grão-Pará, ao Norte, o e do Brasil, ao Sul. Os dois Estados do Norte, em virtude da invasão holandesa, tiveram vida precaríssima, sendo, finalmente, extintos por Pombal em 1774.

Nesse período, os administradores das Capitânias passaram às denominações de Capitães, Governadores, Capitães-Mores e Capitães-Generais, enquanto os titulares do Governo-Geral passaram de Governadores-Gerais a Vice-Reis do Brasil.

É interessante notar que, já no início do século XVIII, os pontos extremos da penetração brasileira estavam fixados. Quando, em 1750, Portugal e Espanha, através do Tratado de Madri, estabeleceram novos limites de suas possessões, a configuração do Brasil ficou sendo, em linhas gerais, a atual.

Em 1762, por ordem de Pombal, o Vice-Rei passou a residir na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, “para melhor acudir às necessidades de guerra”.

Nos primeiros albores do século XIX, um homem, na Europa, veio influenciar fortemente, embora de modo indireto, os destinos políticos do Brasil: Napoleão Bonaparte. As guerras napoleônicas ensejaram, em 1808, a vinda da Família Real para a Colônia.

Àquela época, havia no País dez Capitânias-Gerais e seis Capitânias subalternas.

Em 1815, com a elevação do Brasil a Reino Unido a Portugal, as Capitânias (exceto a do Rio Negro) e as Comarcas de Sergipe e Alagoas foram transformadas em Províncias.

Para completar o período, dois importantes episódios ocorreram: a ocupação da chamada Banda Oriental do Uruguai, que em 1821 se incorporou ao Reino do Brasil com o nome de Província Cisplatina; e a Conquista da Guiana Francesa, devolvida logo depois, em parte, pelo Acordo de Viena, salvando-se para o Brasil a porção que corresponde hoje ao Território do Amapá, mediante o laudo suíço de Walter Hauser.

No Império surgiram algumas modificações:

— em 1828, foi reconhecida a independência da Província Cisplatina, que passou a denominar-se República Oriental do Uruguai;

- em 1850, foi criada a Província do Amazonas; e
- em 1853, foi criada a Província do Paraná.

#### 4. Composição do atual Quadro Territorial Brasileiro

Somente com o advento da República, no final do século passado, é que as Províncias foram transformadas em Estados Federados, situação até hoje mantida, apenas alterada com a posterior criação dos Territórios.

Quanto a estes últimos — os Territórios — comenta Pontes de Miranda que houve três momentos constitucionais:

- a) o da ignorância do problema, que se apresentou, mais tarde, com o Território do Acre, adquirido da Bolívia pelo Tratado de Petrópolis, em 1903;
- b) o da previsão de outros que viessem, por título legítimo, pertencer à União, tendo-se falado de sua eventual ereção em Estados-membros (Constituição de 1934); e
- c) o da permissão de se formarem Territórios com partes desmembradas dos Estados-membros.

Por motivos estratégico-militares, em 9 de fevereiro de 1942 foi criado, pelo Decreto-lei nº 4.102, o Território de Fernando de Noronha, constituído pelo arquipélago do mesmo nome. Agitada tem sido sua história político-administrativa, ora como presídio, ora sob a administração de Pernambuco. No momento, aquele Território está sob a responsabilidade do IV Exército, sendo a única unidade administrativa brasileira cujo centro, a Vila de Nossa Senhora dos Remédios, não goza dos foros de cidade, e que não tem, *ipso facto*, categoria de capital.

Pouco depois, pelo Decreto-lei nº 5.812, de 13-9-43, o Governo brasileiro criou novos Territórios:

- Amapá;
- Rio Branco (atual Roraima);
- Guaporé (atual Rondônia — objeto do presente Parecer);
- Iguaçu; e
- Ponta-Porã.

Os dois últimos foram extintos pelo art. 8º das Disposições Transitórias da Constituição de 1946.

Em 1960, com a transferência da capital para Brasília, — o novo DF — criou-se mais um Estado, o da Guanabara, antigo Município neutro no Império, e Distrito Federal na República.

Em 1962, o Acre foi elevado à categoria de Estado.

A partir do 15-3-1975, no Governo Ernesto Geisel, houve a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, mediante a Lei Complementar nº 20/75.

Dessa maneira, o quadro político territorial brasileiro se compõe, na atualidade, de 27 Unidades, sendo:

- 22 Estados;
- 4 Territórios; e
- 1 Distrito Federal.

Pela exposição feita, vê-se que a nossa atual composição territorial é fruto de acertos e desacertos, de lutas e conquistas, consequência, afinal, de um empirismo em que o bom senso e a racionalidade nem sempre tiveram presença marcante.

A esta altura, cabe uma indagação: não mereceria reparos o atual quadro político-territorial do Brasil? Mas, vamos ver que tal indagação é velha e revelha.

## **5. Tentativas de uma redivisão mais equânime**

Desde o Império, geógrafos, historiadores, políticos, economistas, têm focalizado a necessidade, para o nosso país, de uma redivisão territorial.

Já em 1821, o constituinte Antônio Carlos defendeu, em projeto, “se fizesse do Território do Império conveniente divisão em comarcas, destas em distritos; destes em termos; e nas divisões se atendesse aos limites naturais e igualdade de população, quanto fosse possível” — projeto esse que não logrou a aprovação de seus Pares.

Em 1824, Evaristo da Veiga sugeriu a redivisão de Minas Gerais em três províncias.

Em 1849, o famoso historiador Francisco Augusto Varnhagem opinou para que o Brasil fosse dividido em 22 províncias.

Em 1880, Fausto de Souza preconizava, para o País, a redivisão em 40 províncias.



Em 1919, Ezequiel Ubatuba, conhecido geógrafo, julgava que a redivisão ideal seria em 34 Estados.

Em 1929, João Segadas Viana chegou a propor a divisão do País em 20 Estados.

Ainda em 1929, o grande brasileiro Teixeira de Freitas, fundador do IBGE, batalhou por uma redivisão do território nacional em 30 Unidades Federadas, quando o Distrito Federal passaria, provisoriamente, para Belo Horizonte, em torno da qual se constituiria a Capital definitiva, e que teria o nome da Lusitânia.

De lá para cá, dezenas de outros planos e sugestões semelhantes vieram à tona, merecendo destaque o projeto da “Grande Comissão da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro”, criada em 1933, e que sustentava a teoria da equípotência, abolindo os Estados e sugerindo a criação de Províncias e Territórios iguais, tanto quanto possível, em superfície, população e eficiência econômica.

Pela originalidade, vale citar a sugestão de Everardo Backheuser, cujo plano de redivisão previa áreas retangulares mais ou menos homogêneas, com base nos paralelos e meridianos. Seria um arremedo da divisão adotada nos Estados Unidos.

Recentemente, após a Revolução de 1964, o Governo brasileiro voltou a preocupar-se mais seriamente com a questão.

Em 8-1-1969, foi assinado o Decreto-lei nº 411, cujo art. 2º, item I, fixou:

“Art. 2º A União administrará os Territórios tendo em vista os seguintes objetivos:

I — desenvolvimento econômico, social, político e administrativo, visando à criação de condições que possibilitem a sua ascensão à categoria de Estado.”

Em 1974, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 1-CN/74, que se transformou na Lei Complementar nº 20, de 1º de julho daquele ano, que “dispõe sobre a criação de Estados e Territórios”. Segundo aquele instrumento legal, os Estados poderão ser criados dentro dos seguintes critérios:

- pelo desmembramento de parte da área de um ou mais Estados;
- pela fusão de dois ou mais Estados; e
- pela elevação do Território à condição de Estado.

A Lei Complementar disporá sobre:

- a convocação de Assembléia Constituinte;
- a extensão e a duração dos poderes do Governador;
- o funcionamento do Tribunal e órgãos da Justiça;
- os serviços públicos e os respectivos servidores, agentes, órgãos e representantes;
- os direitos, as obrigações, os deveres, os encargos e os bens em que o novo Estado haja de suceder;
- as subvenções e os auxílios de qualquer natureza a serem prestados pela União, abrindo, se necessário, os critérios correspondentes; e
- quaisquer outras matérias relativas à organização provisória dos Poderes Públicos do novo Estado, aos seus serviços, bens e renda.

Outro fato que evidencia a real preocupação do Poder Executivo com o problema, foi a lavratura, por parte do Ministro do Interior, da Portaria GM/nº 080, de 25-2-76, que instituiu o “Grupo Especial de Trabalho para atualizar a organização administrativa dos Territórios Federais e respectivos Municípios”, objetivando o seu desenvolvimento econômico e social.

No final dos seus trabalhos, o GET apresentou os seguintes anteprojeto, que em breve, talvez, serão encaminhados à apreciação do Congresso Nacional, via Presidência da República:

- Lei Básica dispondo sobre a administração dos Territórios Federais;
- Decreto dispondo sobre a estrutura básica dos Territórios (um para cada Território);
- Lei Orgânica dispondo sobre a organização política e administrativa dos Municípios e dos Territórios; e
- Proposta de Plano de Trabalho para os Territórios Federais.

Para completar a documentação, está previsto também o preparo de um Regimento Interno dos Territórios.

## **6. A redivisão territorial na área do Congresso Nacional**

Dada a relevância da questão, foi criada na Câmara dos Deputados, por iniciativa do nobre Deputado Siqueira Campos (ARENA-GO), através do Re-

querimento nº 43-A/75, a “Comissão Especial Destinada à Elaboração de Projeto de Lei sobre Divisão Territorial e Política Demográfica” (DCN de 18-11-75). Em 5-12-75 foram escolhidos os membros efetivos (em número de 13) e dos suplentes daquela Comissão, cujo Presidente e Relator foram eleitos e empossados em 6-4-76.

O Presidente daquele órgão, o Deputado Siqueira Campos, tem promovido reuniões, palestras e estudos relativamente aos assuntos sob sua responsabilidade, ensejando a organização de um rico acervo documentário, de grande valia para os parlamentares, historiadores e geógrafos brasileiros.

## **7. A origem do Território**

### **a) O exemplo romano e húngaro**

Trajano, imperador de Roma, fundou os Territórios militares da Dácia, fixando o legionário como lavrador do solo, numa medida de segurança contra as invasões bárbaras do além-Danúbio. Daquele colônia agrocastrense é que surgiu a Rumânia.

Este simples exemplo mostra o fundamento geopolítico da criação dos Territórios, que não constitui novidade na história dos povos.

Os estadistas do nosso Império — segundo comenta Alencar Benevides, em seu livro *Os Novos Territórios Federais* — sem esquecer os governantes coloniais que Portugal nos enviou, e cujo senso político-administrativo, às vezes esquecido, muito contribuiu para a formação nacional, multiplicaram as colônias militares na fronteira, a exemplo dos confins militares que o Grande Príncipe Eugênio de Sabóia criou, no século XVII, na Hungria, para resguardar a nação das incursões balcânicas e turcas.

### **b) A situação americana**

Os Territórios Federais, nos Estados Unidos — conforme esclarece Océlio Medeiros no seu livro *Administração Territorial* —, não se assemelham, em absoluto, aos Territórios Federais no Brasil, mormente no que se refere às populações, aos direitos de cidadania, à posição na estrutura do Estado, aos fins e funções dos mesmos.

Assemelham-se, porém, os problemas de supervisão e controle. Existe uma coordenação horizontal, ou seja, uma coordenação no sentido de orientação, de assistência, de aconselhamento.

## 8. A figura jurídica do Território Federal no Brasil

O Território, no Brasil, é uma Unidade federativa *sui generis*. Nem é Estado-membro, nem é Município. Poderíamos chamá-la de “entidade híbrida”. Assemelha-se, sob alguns aspectos, ao Distrito Federal, mas, sob outros ângulos, dele se distancia profundamente em termos jurídico-administrativos.

Chama-o, antinomicamente, Océlio Medeiros (obra citada) de “uma centralização descentralizada”. A União auxilia-o por meio de dotações financeiras, proporcionando-lhe os recursos necessários que permitam um crescimento tendente a transformá-lo em Estado. É, por conseguinte, um Estado-membro embrionário.

Juridicamente, os Territórios brasileiros não passam de dependências da própria Administração Federal, que os administra através de Governadores nomeados. Há, no caso, uma analogia bem acentuada com os Territórios do México e da Argentina.

Pela análise feita pelo Grupo Especial de Trabalho, do Ministério do Interior, a que nos já referimos anteriormente, há de se concluir que a principal dificuldade que os Territórios têm enfrentado se assenta na falta de caracterização jurídica própria, e nas implicações doutrinárias especiais de que se revestem no contexto da União e da Federação.

De maneira mais explícita, podemos afirmar que o grande impasse dos Territórios é de natureza institucional — tema que refoge à alçada deste Parecer.

## 9. O Território de Rondônia

Após percorrermos o longo e sinuoso labirinto histórico-jurídico-legal da formação do Quadro Territorial Brasileiro, cabe-nos agora pairar os olhos sobre Rondônia.

É o exame, propriamente dito, do mérito do Projeto de Lei nº 64/76 — ora sob nossa responsabilidade de Relator —, que eleva aquela Unidade da Federação à condição de Estado.

Quando foi ele criado, em 1943, com a denominação inicial de Guaporé, tiveram-se em mira os seguintes objetivos:

- concentrar disponibilidades financeiras;
- aumentar o potencial construtivo;

- reduzir custos de operação;
- alargar o campo das atividades;
- intensificar os trabalhos administrativos;
- centralizar os serviços regionais;
- coordenar as forças de produção local;
- sistematizar, sob o aspecto estratégico-econômico, a ação administrativa na fronteira; e
- melhorar as condições de vida da população, pela valorização do homem e da terra.

E, nesses trinta e três anos de existência, Rondônia soube perseguir os objetivos sonhados.

Hoje, aquele Território já possui uma estrutura humana, econômica e política digna da admiração nacional.

A propósito, eis o que afirmou, com justificado orgulho, em sua edição de 20-7-76, o jornal rondoniense *O Guaporé*:

“Os brasileiros que hoje em dia se atiram com denodo à tarefa de ocupação dos imensos espaços vazios da Amazônia respondem a um desafio que o Governo do País fez, na certeza de que encontrariam ressonância imediata os seus apelos desenvolvimentistas.

O que está sendo realizado em Rondônia é um exemplo e, mais adiante, quando começar a ser analisado em profundidade, talvez tudo isso seja capaz de motivar a incredulidade das próximas gerações.”

Tratando-se de imprensa local, tais palavras poderiam ser tachadas de ufanismo, mas não procederia a imputação.

Em função de atividades extrativistas, sobretudo pela exploração do látex da seringueira, coleta de castanha-do-pará e pela garimpagem, a Amazônia brasileira despertou a curiosidade nacional.

Além disso, a descoberta de terras férteis em Rondônia veio provocar, mais acentuadamente a partir de 1969, uma migração espontânea, com a chegada, ao Território, de considerável número de famílias, não só do Nordeste, mas também do Sul e do Centro-Oeste do País.

Em pouco tempo, vários núcleos populacionais foram surgindo, principalmente após a criação oficial dos Projetos de Colonização — Ouro Preto, Sidney Girão, Ji-Paraná, Padre Adolpho Rohl, Paulo Assis Ribeiro, Marechal Dutra e

Burareiro — sob a supervisão e orientação do INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

O Projeto Ouro Preto, por exemplo — o mais importante deles —, foi criado pela Portaria nº 281, de 19-6-70, e está situado ao longo da rodovia BR-364, no trecho compreendido entre a Vila de Nova Ariquemes e Vila de Rondônia, na área prioritária nº 1 para colonização, criada pelo Decreto nº 63.104, de 15-8-68, e posteriormente considerada indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacional pelo Decreto-lei nº 1.164, de 1º-4-71. Para ali já afluíram quase 20.000 famílias.

Apenas naquela área, no período 1975/76, registrou-se a seguinte produção: 332.070 sacas de arroz; 202.560 de milho; 91.152 de feijão; 2.908.000 cachos de banana. A pecuária do núcleo já conta com 6.760 bovinos, 15.774 suínos, 300 eqüinos-muare e 55.012 aves. Os estabelecimentos escolares tem matriculada, nas diversas classes, a expressiva cifra de 4.817 alunos. O Projeto Ouro Preto possui atualmente 1.000 quilômetros de estrada de penetração e vicinais, estando com mais de 50% de suas parcelas demarcadas e tituladas.

Citamos tais dados à guisa de amostragem, uma vez que idêntico surto de progresso atinge os demais projetos de colonização, influenciando no desenvolvimento agropecuário de todo o Território.

À ação do INCRA, segue-se a do Programa POLAMAZÔNIA, com seus 41 Projetos, atuando nos setores de Agricultura, Transportes, Energia, Desenvolvimento Urbano, Saúde, Educação, Indústrias e Serviços. Para o corrente ano o Pólo de Rondônia foi contemplado com a aplicação de 256 milhões de cruzeiros.

São tão grandes as potencialidades do Território, que o Governo Federal, no corrente exercício, está fazendo ali uma aplicação maciça de recursos financeiros, através dos seguintes órgãos, além dos dois já citados: SESP, DNT, SU-CAM, MEC, EMBRAPA, CIBRAZEM, ACAR, PLANASEM, SUDECO, SUDHEVEA, IBDF, SUPLAN, CAERD, MINTER, DNOS, CERON, DNPM, IUEE, ELETROBRÁS, TELERON.

Um fator também merece destaque especial: são os núcleos de colonização que vão nascendo e crescendo por conta própria, e cuja produção agropecuária supera, em muito, aos dos núcleos oficiais. Entre os núcleos de colonização espontânea, e que poderão constituir-se em futuros municípios rondonienses, são dignos de citação: Vilhena, Pimenta Bueno, Espigão D'Oeste, Cacoal, Vila Presidente Médici, Vila de Rondônia, Vila Jarú, Vila de Ariquemes, Jaci-Paraná,

Mutum-Paraná, Abunã, Fortaleza do Abunã, Vilas Calama, São Carlos do Jamari, Costa Marques, Pedras Negras, Limoeiro, Vila Murtinho, além de outros.

De fato, o Governo, reconhecendo o “extraordinário crescimento de Rondônia nos últimos anos”, decidiu oportunamente elevar cinco daqueles núcleos, ou vilarejos, isto é, Ariquemes, Vila de Rondônia, Cacoal, Vilhena e Pimenta Bueno, a Municípios, o que, segundo o Ministro do Interior, “pode ser considerado como um primeiro passo para transformação do Território em Estado, ...” (Jornal *O Estado de S. Paulo*, edição do dia 22-3-77.)

No setor mineral, avulta a cassiterita, localizada na região do rio Jamari, Médio Machadinho, serra dos Três Irmãos, rio Massangana, rio Candeias, baixo Jaci-Paraná, serra de Umburana e rio São Lourenço. Aquele minério de estanho tem proporcionado grandes fontes de riqueza, com reflexo na economia de divisas para o País.

O Ministério das Minas e Energia já prospectou a incidência de ouro, associado à platina, à prata e ao paládio, ao longo do rio Madeira, com uma extensão de 53 km. A análise das amostras demonstra um teor que atinge 60 gramas por tonelada de cascalho.

Ademais, já foram constatadas jazidas de manganês, ferro, mercúrio, gipsita, zircão e malacacheta, sem falarmos nos garimpos, já em exploração, de ouro e diamantes.

À epopéia que foi, na época, a construção da ferrovia Madeira-Mamoré, numa extensão de 366 km, ligando Porto Velho — Guajará-Mirim, segue-se hoje uma outra: a epopéia do progresso, de fê e de entusiasmo que sacode todo o Território.

Isso explica o incremento demográfico e de renda tributária, que nos dispensamos citar, por constarem da justificação ao projeto de lei complementar ora em exame.

## 10. O Projeto do Deputado Jerônimo Santana

A exposição feita é uma prova incontestável de que o projeto em pauta é o resultado natural de um longo processo constitucional, jurídico, histórico e econômico.

A proposição encontra guarida no art. 3º da Constituição Federal e atende aos cânones da Lei Complementar nº 20 e do art. 2º, item I, do Decreto-lei nº 411, instrumentos legais esses referidos anteriormente, uma vez que prevê:

- convocação da Assembléia Constituinte;
- extensão e duração dos poderes do Governador;
- situação dos servidores;
- os direitos, as obrigações e os deveres, os encargos e os bens em que o novo Estado haja de suceder; e
- as subvenções e os auxílios da União.

No tocante às condições econômico-financeiras, são eloquentes, por si mesmos, os dados estatísticos evocados, não apenas na Justificação como os que, em caráter supletivo, apresentamos neste estudo.

E a elevação do Território de Rondônia a Estado é, sem dúvida alguma, a maior aspiração e reivindicação da sua gente operosa que, para tratar desse problema, se une acima dos partidos, convencidos de que esta é a única forma de se conseguirem maiores benefícios para a população.

Em face do exposto, havemos por bem apresentar o seguinte:

## II — Voto do Relator

Somos pela aprovação no tocante à constitucionalidade, juridicidade e tecnicidade do Projeto de Lei Complementar nº 64/76, do nobre Deputado Jerônimo Santana, que “eleva o Território Federal de Rondônia à condição de Estado, e determina outras providências”.

Sala da Comissão, 19 de outubro de 1977. — *Antônio Morimoto*, Relator.

### FONTES CONSULTADAS PARA A ELABORAÇÃO DO PARECER

- 1) BENEVIDES, Marijeso de Alencar. *Os novos territórios federais*. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 1946.
- 2) BOLETIM INFORMATIVO. Ministério da Agricultura, INCRA, 1976. 21 p.
- 3) BRASIL. Constituição. 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e Emenda nº 1/69
- 4) BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno*. (Resolução nº 30/72). Brasília, 1976.



- 5) CAVALCANTI, Themistocles. *A Constituição Federal comentada*. Rio de Janeiro, J. Konfino, 1948.
- 6) CÔRTEZ, Sebastião Corrêa. *O poder político* (em preparo). Câmara dos Deputados, Assessoria Legislativa, 1976.
- 7) DANTAS, Maria de Lourdes. *Divisão territorial do Brasil*. Câmara dos Deputados, Assessoria Legislativa, 1972. Ensaio nº 40.
- 8) BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 4.102, de 9-2-42. Cria o Território de Fernando de Noronha.
- 9) BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 5.812, de 13-9-43. Cria os Territórios de Guaporé, Rio Branco, Amapá, Ponta-Porã e Iguaçú.
- 10) BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 7.470, de 17-4-45 (Anexo nº 2)
- 11) BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 63.104, de 15-8-68. Cria o Projeto Ouro Preto, em Rondônia.
- 12) BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 411, de 8-1-69. Dispõe sobre administração de territórios.
- 13) BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 1.164, de 1º-5-71. Dispõe sobre segurança e desenvolvimento dos núcleos de colonização em Rondônia.
- 14) Guaporé (Rondônia), 20-7-76, 2º Caderno
- 15) BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei Complementar nº 20, de 28-7-74. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios.
- 16) BRASIL. Ministério da Agricultura. INCRA, Portaria nº 281, de 19-6-70. Cria Núcleos de Colonização em Rondônia.
- 17) MEDEIROS, Océlio de. *Administração territorial*. Rio de Janeiro, 1946.
- 18) BRASIL. Ministério do Interior. Grupo Especial de Trabalho. *Lei básica dos Territórios Federais* (anteprojeto). 1974.
- 19) BRASIL. Ministério do Interior. Portaria GM/080, de 25-2-76. Cria o Grupo Especial de Trabalho para atualizar a organização administrativa dos Territórios Federais e respectivos Municípios.
- 20) PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro, Borsoi, 1960.
- 21) PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1967. 4 v.
- 22) REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 12, abr./jun. 1948; 19, jan./mar. 1950; 74, out./dez. 1963.
- 23) ROSA, Ruben. Dos Territórios federais. Separata da *Revista Jurídica*. 58:5-21, 1962.

## CRIMES DE RESPONSABILIDADE

### PROJETO Nº 5/1955

*Aplica aos Prefeitos municipais, no que couber, as disposições da Lei nº 1.079, de 1950 (Crimes de responsabilidade).*

Relator: Deputado PRADO KELLY.

#### Parecer

#### I

Há mais de dois anos, em 9 de fevereiro de 1955, o nobre Deputado Luís Francisco depositou em Mesa o Projeto nº 5, cujo fim era aplicar aos prefeitos municipais, no que coubesse, as disposições da lei federal relativa aos crimes de responsabilidade e ao respectivo processo.

Má fortuna teve a iniciativa, pois, até a presente data, não pôde ser objeto de exame, de parte da Comissão de Justiça.

Extraviados os papéis, o nobre Deputado Benedito Vaz requereu a sua reconstituição em 25 de maio pp. e, deferida a súplica, foi-nos distribuído o projeto em 2 do corrente.

Dada a relevância da matéria e os obstáculos postos ao seu andamento regular, apressamo-nos a relatá-la, no menor prazo possível.

#### II

O ilustre autor da proposição, depois de debuxar o histórico do *impeachment* e de pesquisar sobre a sua natureza jurídica, sustentou, com apoio em Sampaio Dória, que, “a responsabilidade política dos governantes é uma das

bases sem a qual as instituições democráticas não se poderiam sustentar”, e repetiu o aforismo de Vedel: *L'autorité est la où est la responsabilité* — para proclamar que, no Brasil, as regras democráticas de Governo abrangem também os Municípios, quer por assim o dispor a Constituição (art. 7º, VII, *b, d, e*; arts. 28 e 29), quer por organizarem as leis orgânicas dos Estados o Governo municipal à semelhança dos Poderes federais e estaduais.

Em consequência, preconiza a extensão aos Prefeitos da lei federal definidora dos crimes de responsabilidade, acudindo assim ao apelo do Deputado paulista Arruda Câmara para que o Congresso Nacional reexamine a matéria e regule, quanto ao executivo local, o instituto do *impeachment*.

O projeto, no art. 2º, estabelece que “constituem crimes de responsabilidade dos prefeitos os definidos como crimes na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950”; regula, nos arts. 3º a 13, o *impeachment* propriamente dito; disciplina o *indictment* nos arts. 14 a 27, criando, como órgão de julgamento, um Tribunal Especial, composto do Juiz de direito local, como presidente, de dois Juizes de direito das Comarcas mais próximas (indicados pelo Presidente do Tribunal de Justiça); e provê, em especial, no art. 28, quanto ao processo e julgamento do Prefeito do Distrito Federal.

### III

Em magistral estudo, que serviu de base à elaboração da Lei nº 1.079, o culto Senador Valdemar Pedroza assim resumiu a lição dos constitucionalistas: “O *impeachment* é uma instituição de direito constitucional que reveste uma característica eminentemente política e a pena que lhe é imposta não visa a uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular da função pública que não revelou aptidões para a exercer. Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de *processo*, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa a outros fins.” (*Documentos parlamentares — Leis Complementares da Constituição*, II, I — Tomo, p. 125-126.)

Em vários arestos (*Revista Forense*, vols. 116, p. 74; 125, p. 93, 391 e 431; 126, p. 77), o Supremo Tribunal afirmou, entre outros, os seguintes princípios:

a) o *impeachment* é possível na órbita estadual;

b) os Estados podem regulá-lo, contanto que não se afastem do modelo federal; e

c) não podem a Constituição e leis estaduais qualificar crimes de responsabilidade, por ser essa matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo da União.

Essas conclusões, teve-as em vista a Comissão Mista das Leis Complementares, refulgando por 12 contra 11 votos, a doutrina defendida pelo eminente Sr. João Mangabeira (*Docs. cit.*, p. 180) de que pertencia ao Congresso competência para dispor acerca de *processo* de responsabilidade (cp. *Docs.* p. 186).

#### IV

Assentados os princípios, a questão a examinar é se os prefeitos estão sujeitos a *impeachment*. A resposta nos parece óbvia. Não só o *impeachment* abrangiu, nas suas origens, outros funcionários que não o Presidente da República, segundo o modelo norte-americano (Const., art. 2º, seção IV), mas também a nossa sistemática constitucional compreende, em suas normas, além da União, os Estados e os Municípios, submetendo a autodeterminação dos primeiros à observância dos princípios da lei básica da União (art. 18) e conferindo-lhes ainda a organização dos segundos, mediante o respeito à autonomia, que expressamente define (arts. 28 e 29; art. 7º, VII, *d, e, f*).

O *self-government* municipal é regra não escrita da Constituição inglesa — *unwritten Constitution* —, lembrando Castro Nunes (*Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, p. 142) a enfática expressão de Woodburn: “*The foundation of English liberty and of all free government is the right of a people participate in their legislative Council*”. Eis aí o fundamento das instituições norte-americanas e das que lhes seguiram o exemplo.

Nos Estados Unidos, como no Brasil, o Município não se organiza por si; recebe do Estado a organização que este lhe dá, seja em “cartas próprias”, seja em “leis orgânicas” (Dillon — *Municipal Corporations*, vol I, p. 62, 141), seja entregando a cada unidade local a tarefa de desenvolver as bases traçadas na Constituição ou na lei para adaptá-las às suas peculiaridades (C. Nunes, op. cit. p. 145). Expresso foi, a respeito, o art. 68 da Constituição de 1891 (Carlos Maximiliano — *Comentários*), 2ª ed., § 417, p. 637).

Ora, a quase totalidade das Constituições Estaduais provê acerca do julgamento dos prefeitos por crimes de responsabilidade. Seis apenas são omissas: as do Espírito Santo, do Maranhão, da Paraíba, de Pernambuco, de Santa Catarina e de S. Paulo.

As demais, podem dividir-se em diferentes grupos, segundo os critérios ou soluções adotados:

1º o das que remetem a matéria *definição de crimes e processo* para a lei orgânica (Alagoas, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rio de Janeiro);

2º o das que qualificam os crimes de responsabilidade, *ad instar* dos de Governador (Goiás, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul);

3º o das que definem os casos de perda de mandato e sujeitam o prefeito a julgamento da Justiça ordinária (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Rio Grande do Sul);

4º o das que definem os casos de perda de mandato e sujeitam o prefeito a julgamento político da Câmara dos Vereadores, ou desta e da Assembléia Legislativa (Minas, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe); e

5º o das que estabelecem, como sanção condenatória, a inabilitação para o exercício de função pública, por prazo análogo ao da Constituição Federal (Ceará e Bahia).

Para comprovar o asserto, passamos a transcrever os respectivos textos.

#### 1º grupo

##### **Crimes e processos de prefeito na forma da lei estadual**

Alagoas, art. 104:

“A Lei de Organização Municipal definirá os crimes de responsabilidade dos prefeitos e regulará os respectivos processos, quando de sua alçada.”

Mato Grosso, art. 98:

“A Lei Orgânica dos Municípios definirá os crimes de responsabilidade do Prefeito e Subprefeitos, e regulará o respectivo processo.”

Pará, art. 85:

“A Lei Orgânica dos Municípios fixará... os direitos e deveres, condições de exercício ou *perda de cargo do Prefeito* e Vereadores, observados, no que couber, os princípios estatuídos pela Constituição e Leis federais.”

Paraná, art. 134:

“A Lei Orgânica dos Municípios estabelecerá a forma pela qual se regerão os seus poderes, respeitados os princípios previstos nesta Constituição.”

Rio de Janeiro, art. 100:

“A Lei Orgânica das Municipalidades definirá os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e regulará o respectivo processo.”

## 2º grupo

### Definição de crimes dos prefeitos

Goiás, art. 103:

“São crimes de responsabilidade do Prefeito os enumerados nesta Constituição para o Governador do Estado” (*A enumeração consta do art. 41 e adapta a do art. 89 da Const. Federal*).

Rio Grande do Norte, art. 95, parágrafo único:

“Os crimes de responsabilidade do prefeito são os mesmos previstos para o Governador” (*A enumeração consta do art. 48 e adapta a do art. 89 da Const. Federal*).

Rio Grande do Sul, art. 159:

“O Prefeito e os Subprefeitos não poderão exercer atividades políticas, nem favorecer direta ou indiretamente qualquer organização partidária, o primeiro sob pena de *responsabilidade funcional*, promovida por um terço dos componentes da Câmara, e os demais sob pena de demissão.”

### 3º grupo

#### Perda de cargo

Alagoas, art. 103:

“Perderá o cargo o Prefeito que não apresentar contas documentadas da sua administração, ou as não tiver aprovadas sob o fundamento da má aplicação dos dinheiros públicos.” (*A lei ordinária definirá os crimes e regulará o processo.*)

Amazonas, art. 110:

“É incompatível o cargo de Prefeito com outra função pública.”

Art. 113:

“Perderá o cargo o Prefeito que:

I — não prestar contas da sua administração nos termos da lei;

II — praticar qualquer dos atos previstos como crime de responsabilidade para o Governo;

III — não tiver domicílio e residência na sede do Município” (*Competência judiciária para o processo*).

Bahia, art. 98:

“Perderá o cargo o Prefeito que:

I — não prestar contas de sua administração nos termos da lei;

II — praticar qualquer dos atos previstos no art. 37 desta Constituição;

III — não tiver domicílio na sede do Município;

IV — tiver cassados ou suspensos os direitos políticos por tempo igual ou excedente ao que lhe restar do mandato”. (*Competência Judiciária para o processo.*)

#### Processo de responsabilidade perante a Justiça ordinária

Amazonas, art. 111:

“os Prefeitos e Vereadores responderão, individual ou coletivamente, pelas faltas e crimes praticados no exercício de suas funções,

perante o Juiz de Direito da Câmara vizinha da sede mais próxima, devendo o processo ser iniciado em virtude de queixa ou denúncia fundamentada de qualquer cidadão, com recurso para o Tribunal de Justiça do Estado.

Parágrafo único. O Juiz, perante quem correr o processo, funcionará na sede do Município onde se houver verificado o delito.”

Bahia, art. 98, § 2º:

“O Prefeito, nos casos do nº II deste artigo, será processado e julgado pelo Juiz de Direito da Comarca mais próxima, com recurso necessário para o Tribunal de Justiça, e a condenação o deixará inabilitado para qualquer função pública estadual ou municipal, até cinco anos, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie.”

Ceará, art. 108, § 2º:

“O Prefeito é responsável pela má administração dos negócios municipais e pela irregular aplicação das suas rendas, sendo, nos crimes de responsabilidade, processado e julgado pelo Juiz de Direito da Comarca. Este preceito, no que for aplicável, se estende aos vereadores.”

Goiás, art. 103, parágrafo único:

“Nos crimes de responsabilidade, o Prefeito responderá perante o Juiz de Direito da Comarca a que pertencer o Município.”

Rio Grande do Sul, art. 160:

“Nos crimes de responsabilidade, os Prefeitos e Subprefeitos serão julgados pelo Juiz de Direito da Comarca mais próxima, com recurso para o Tribunal de Justiça.”

#### 4º GRUPO

##### **Perda de cargo e respectivo processo**

Minas, art. 91:

“O Prefeito perderá o cargo nos seguintes casos:

I — quando não apresentar contas documentadas ou não obtiver sua aprovação por motivo de emprego ilícito dos dinheiros públicos;



II — quando se utilizar, em proveito próprio, ou de terceiros, dos bens públicos;

III — quando atentar contra a probidade na administração ou a lei orçamentária;

IV — quando atentar contra o livre exercício dos poderes da Câmara Municipal;

V — quando atentar contra o gozo e o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; ou

VI — quando vier a residir fora da sede do Município ou dele se ausentar (art. 88).

§ 1º A decisão será proferida pela maioria absoluta da Câmara Municipal.

§ 2º Da decisão caberá recurso, sempre com efeito suspensivo, para o Tribunal de Contas (nºs I, II e III) ou Assembléia Legislativa (nºs IV, V e VI), sendo este obrigatório quando se concluir pela cassação do mandato.

§ 3º Só se considerará cassado o mandato, quando a Assembléia Legislativa, ao tomar conhecimento do recurso, decidir, nesse sentido, pelo voto de dois terços dos seus membros.”

Piauí, art. 124:

“Perderá o cargo o Prefeito:

a) que não apresentar contas anuais ou balancetes mensais documentados, na forma prevista pelos §§ 1º e 3º do art. 116, ou não os tiver aprovado pela Câmara Municipal, sob fundamento de aplicação ilícita dos dinheiros públicos;

b) que se utilizar, em proveito próprio, dos dinheiros ou atentar contra a probidade na administração ou contra a lei orçamentária;

c) que atentar contra o livre exercício da Câmara Municipal;

d) que atentar contra os direitos individuais, políticos e sociais.

§ 1º A decisão será proferida pela maioria absoluta dos membros da Câmara e dela cabendo recurso para a Assembléia Legislativa.

§ 2º A perda do cargo não prejudicará a ação da justiça ordinária, se o ato constituir crime, nos termos da lei.”

Rio Grande do Norte, art. 95:

“O Prefeito, depois que a Câmara Municipal, por maioria de votos, declarar procedente a acusação, nos crimes de responsabilidade, ficará suspenso de suas funções e será submetido a julgamento perante ela. Nos crimes comuns, o processo e julgamento compete ao Tribunal de Justiça.”

Sergipe, art. 110:

“O Prefeito, depois que a Câmara Municipal declarar, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, procedente a acusação, será julgado pelo Juiz de Direito da sua Comarca nos crimes comuns ou perante a própria Câmara no de responsabilidade, que só poderá condená-lo pelo voto de dois terços de seus membros.”

## 5º GRUPO

### Inabilitação e processo (Sanção política)

Ceará, art. 108:

“O Prefeito que não prestar contas da sua administração nos termos da lei, ou não entregar ao seu substituto ou sucessor o arquivo e a tesouraria sob sua guarda, ficará inabilitado para o exercício de qualquer função pública até o prazo máximo de cinco anos, sem prejuízo das penas civis ou criminais a que estiver sujeito, e de serem as suas contas tomadas à revelia.

§ 1º A inabilitação, a que se refere este artigo, será decretada pela Câmara Municipal, cabendo recurso para a Assembléia Legislativa, que só a confirmará pelo voto de três quintos da totalidade dos seus membros.”

Bahia, art. 98, § 2º:

“...a condenação (*judiciária*) o deixará inabilitado para qualquer função pública estadual ou municipal, até cinco anos, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie.”

Arq. Com. Const. Just. (Brasília) 5 (1) : 156-170, jan./jun. 1981

## VI

No uso de suas atribuições, o poder constituinte estadual excedeu, em vários pontos, a sua órbita. Excedeu-a, ao *definir delitos*, ainda que, às vezes, sob aparência de “pressupostos” para a perda do mandato — usurpando, de qualquer modo, competência privativa da União, conforme o art. 5º, XV, *a* da Lei Magna. Excedeu-a também, ao estabelecer *penas*, embora se adaptasse, nessa parte, ao tipo federal, cuidando da inabilitação por tempo não excedente de cinco anos. No que toca aos órgãos de julgamento, seria demasiado rigor que eles se uniformizassem sob um padrão único, não se tratando, como não se trata, de esferas de governo tão atuantes quanto as do Estado Federal ou as dos Estados-membros.

O respeito à faculdade, que assiste aos últimos, de organizarem os Municípios, com escrupuloso acatamento da sua autonomia, qual a configurou a União, dispensa-nos de indagar se as soluções encontradas no campo da sua competência são as que mais se harmonizam com a doutrina. De Tribunal especial não cogitou nenhuma daquelas Constituições. Cogitaram algumas de deferir a função política judicante à magistratura togada; pode ser um defeito, se nos recordamos da advertência histórica de Hamilton, no *Federalista*, mas temos de convir que a função se delega a membros de um poder insuspeito aos Municípios, não só porque neles não se integra, mas também porque se reveste, desde a investidura e pela natureza de sua missão, das condições de independência e imparcialidade reclamadas para a distribuição de justiça. Também se compreende a singularidade de conferir ao Tribunal de Contas o papel de instância de recurso, quando se trate de execução orçamentária; ter-se-á dado primazia à especialização técnica daquele Tribunal. Mais lógico e mais consentâneo com as tradições foi, contudo, o alvitre de fazer julgar pela Assembléia Legislativa os recursos das sentenças dos Vereadores, porque possuem elas permanentemente a faculdade de reformar as leis orgânicas dos Municípios, modo atenuado de exercer, sem descontinuidade, um poder constituinte residual.

O vício apontado quanto à qualificação dos delitos e à imposição das penas, está em nós corrija-lo, através de lei ordinária; mas, ao fazê-lo, não nos parece útil, conquanto seja fácil e cômodo, reportar-nos, em remissão genérica, à definição de crimes de responsabilidade do Presidente da República, pois, se em várias hipóteses há semelhanças que não devemos esquecer em muitas outras a assemelhação seria extravagante. Manda o bom senso, ainda, que nos prevaleçamos, como sugestões, da própria formulação adotada em diversas Consti-

tuições Estaduais para tais delitos, embora seja ineficaz juridicamente, por má-cula de nascença.

Preferimos, dessarte, respigar na Lei nº 1.079 os casos atinentes às funções dos executivos locais e acrescentar-lhes outros de justificação evidente, no substitutivo com que concluiremos este voto. Quanto às sanções, trasladamos apenas a prevista no art. 62, § 3º, da Constituição da República.

## VII

O autor do projeto verbera, entretanto, a ausência de preceitos *processuais* para se efetivar a responsabilidade dos Prefeitos; e exproba o regime generalizado das faltas impunes: “O regime da impunidade funciona como um poderoso excitante ao apetite das malversações e transgressões. E sob esse aspecto não há como distinguir entre grandes e pequenos Municípios, já que os prejuízos são proporcionais. Se, na base da democracia representativa do sistema presidencialista, não funcionar, com destreza e precisão, um bem ajustado sistema de pesos e contrapesos, principalmente no sentido de controlar e limitar a ação do Poder Executivo, as irregularidades e os desastres serão fatais e inevitáveis. O quadro da realidade municipal, em sua grande parte, principalmente no interior, demonstra, com eloquência, o que pode um Executivo sem o freio da responsabilidade funcional.”

São verdades desoladoras, ditas e repetidas, criticadas e censuradas, sem que se lhes depare corretivo útil. E, em contrastes com as situações assim delineadas, ninguém ignora que qualquer governo democrático, seja de uma comuna, seja de uma nação, se revela genuinamente em duas características essenciais — a *publicidade* e a *responsabilidade*. Esta se contém, como requisito de ordem política, nos princípios fundamentais arrolados no inciso VII, do art. 7º, da Constituição Federal; quer nas alíneas *a* e *b*, referentes à “forma republicana representativa”, e a “independência e harmonia dos poderes”, como já ensinou a Alta Corte, quer em duas outras alíneas *e* e *f*, relativas à “autonomia municipal” e, de maneira genérica, à “prestação de contas da administração”.

Se os Estados descurem essa exigência da vida republicana, a ponto de estimularem com a inação as práticas mais reprováveis, não podemos com a nossa omissão consagrar a deles, deixando de preparar os instrumentos que venham a suprir-lhes a desídia, cobrindo uma grave lacuna do direito público, até que eles se disponham a preenchê-la, com as luzes da sua experiência. O que não deve ficar exposto a semelhantes abalos são as vigas mestras, em que se sustenta a au-

toridade moral dos poderes. Tão forte é essa necessidade que já acudiu a ela, em preceito não alvejado pela impugnação judiciária, o Congresso Nacional, ao encartar, na citada Lei nº 1.079, as seguintes normas: “Art. 78, § 3º. Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta Lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha deste Tribunal será feita — a dos membros do Legislativo mediante eleição pela Assembléia; a dos desembargadores mediante sorteio. § 4º Esses atos deverão ser executados dentro em cinco dias contados da data em que a Assembléia enviar ao Presidente do Tribunal de Justiça os autos de processo, depois de decretada a procedência da acusação.” (Cf. *Docs. cit.*, II-Tomo, pág. 284 e 397 e s.)

## VIII

Cabe, por derradeiro, uma palavra sobre o art. 28 do Projeto, que regula o processo do Prefeito do Distrito Federal nos crimes de responsabilidade. Não só a situação do Distrito, em nosso direito público, é toda peculiar — mais aproximada da organização estadual do que da organização municipal —, como também já existem dispositivos legais acerca do assunto de que cogita a atual proposição. Tais são os arts. 29, 30 e 31 da Lei nº 217 de 15 de janeiro de 1948.

## IX

Atendendo às razões expostas e procurando corresponder aos louváveis intuitos do Projeto nº 5/55, entendemos conveniente e oportuno oferecer-lhe o Substitutivo anexo.

Sala Afrânio de Melo Franco, 24 de julho de 1957. — *Prado Kelly* — Relator.

## SUBSTITUTIVO

*Aplica aos Prefeitos municipais, no que couber, as disposições da Lei nº 1.079 de 1950. (Crimes de responsabilidade.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais:

1 — atentar contra a Constituição da República ou do respectivo Estado;

- 2 — negar execução às leis federais, estaduais ou municipais;
- 3 — incidir nas infrações previstas nos arts. 312 a 327 do Código Penal;
- 4 — praticar qualquer dos atos punidos na legislação federal sobre eleições e sobre defesa do Estado e da ordem política e social;
- 5 — impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário, ou negar-lhes cumprimento no que depender do exercício de suas funções;
- 6 — obstar, de qualquer modo, ao funcionamento regular de serviço público da União ou do Estado, quer executado diretamente, quer por via de concessão;
- 7 — opor-se às ordens emanadas de autoridade federal ou estadual, no exercício da respectiva competência;
- 8 — recusar fê aos documentos públicos;
- 9 — criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios;
- 10 — estabelecer ou subvencionar cultos religiosos, sem prejuízo de colaboração recíproca em prol do interesse coletivo na forma da lei, ou lhes embaraçar o exercício;
- 11 — opor-se, diretamente, por si ou subordinados, ou em concerto com outras autoridades, ao livre exercício da Câmara dos Vereadores;
- 12 — omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções da Câmara dos Vereadores, ou deixar de prestar-lhe, dentro em 20 dias, as informações que solicitar;
- 13 — não apresentar à Câmara dos Vereadores, nos prazos da lei, a proposta de orçamento ou contas documentadas, relativas ao exercício anterior, bem como não lograr aprovação das mesmas contas, por motivo de emprego ilícito dos dinheiros públicos;
- 14 — exceder ou transportar, sem autorização da Câmara dos Vereadores, as verbas do orçamento, bem como realizar o seu extorno ou infringir disposição da mesma lei;
- 15 — ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância de suas prescrições;
- 16 — abrir crédito em desacordo com a lei ou com as suas formalidades;
- 17 — contrair empréstimo, emitir apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

18 — deixar de cumprir obrigação prevista em lei federal para aplicação do art. 15, § 4º, da Constituição da República;

19 — negligenciar a arrecadação das rendas, impostos e taxas bem como a conservação do patrimônio municipal;

20 — alienar bens municipais, arrendá-los ou dá-los em comodato, sem permissão legal, ou empenhar renda pública, sem que preceda autorização dos poderes competentes;

21 — utilizar-se, em proveito próprio ou de terceiros, de bens públicos;

22 — servir-se de autoridades sob sua subordinação para praticar abuso de poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;

23 — violar qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 da Constituição da República ou de lei complementar do art. 157 da mesma Constituição;

24 — expedir ordem contrária a disposição expressa em lei;

25 — ausentar-se do Município sem licença da respectiva Câmara, nos casos prescritos em lei estadual ou municipal, bem como permanecer fora do território de sua jurisdição por mais tempo que o concedido;

26 — proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função.

Parágrafo único. A imposição da pena referida neste artigo não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, perante a justiça ordinária, nos termos das leis processuais.

Art. 3º Os prefeitos municipais serão processados e julgados, nos crimes de responsabilidade, pelo modo previsto na Constituição e nas leis estaduais.

Art. 4º Nos Estados, onde as Constituições ou as leis orgânicas não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos prefeitos, observar-se-ão, para os respectivos atos, no que lhes for aplicável e enquanto perdurar a omissão do legislador competente, as normas estabelecidas na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Parágrafo único. Quando não dispuser de outra forma a legislação estadual, o julgamento incumbirá à Câmara dos Vereadores, que só poderá proferir

sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros; e da sentença caberá recurso de ofício, com efeito suspensivo, para a Assemblêia Legislativa.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Parágrafo único. A presente lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Sala Afrânio de Melo Franco, 24 de julho de 1957. — *Oliveira Britto*, Presidente — *Prado Kelly*, Relator.



## **CRÉDITO RURAL (\*)**

### **PROJETO Nº 3.125/65**

*Institucionaliza o crédito rural.*

Autor: PODER EXECUTIVO.  
Relator: Deputado ULYSSES GUIMARÃES

#### **Parecer**

Crédito rural não é crédito mercantil. Deve ser institucional, promocional, capacitário e ser concedido a juros de subsídio. Dinheiro posto na agropecuária é serviço público, obra de Governo, como os gastos com educação e saúde pública.

É dotado de rentabilidade mediata ou reflexa e não direta, além de envolver aspectos sociais que devem ser custeados pelo Estado, pela rede das instituições financeiras do País e pela coletividade. Ao revés do que até aqui preponderantemente tem sucedido, o crédito rural há de ser objeto mais de financiamento do que de empréstimos.

O crédito agropastoril é escasso, não irriga as áreas, mais dele carentes, do médio e pequeno proprietário, e burocratizado, o que encarece os custos operacionais.

Deve existir não só para estimular. Mas também para desestimular a agricultura marcada pelas distorções. Orienta-se pela quantificação, no sentido de se democratizar, disseminando-se pelo maior número de beneficiários. Por igual, simultaneamente, qualificar-se, no sentido de não se descapitalizar em explorações impróprias, desaconselhadas pela ecologia ou órfãs de requisitos téc-

---

(\*) Lei nº 4.829/65 — DO 9-11-65

nicos. Enfim, a rede bancária oficial e a privada financiarão a agricultura e a pecuária racionalmente praticadas, garantidas pela produtividade, tecnicamente suportadas pelo terraceamento, defensivos, fertilizantes, equipamentos, silos, armazenagem, tratores, irrigações, seguros etc.

Além disso, seletivamente controlará obliquamente a produção, não dando crédito para que surjam excedentes agrícolas inexportáveis, contingenciando-a, enfim. É o crédito rural orientado, por vincular-se à assistência e exigências técnicas. Ele dará a dosimetria da qualidade e da quantidade na exploração agropastoril. Sem tais pressupostos, irá custear distorções e malversações, convertendo-se em dispendiosa fábrica de pontos de estrangulamento do processo desenvolvimentista nacional.

## RECURSOS PARA O CRÉDITO RURAL

O primeiro cuidado para que se viabilize a funcionalidade do crédito rural será a criação de recursos.

Com respeito ao prestador ocorre o inverso do que sucede com o prestatário: se não tem dinheiro não há empréstimo, portanto, na matéria *sub specie juris*, não haveria crédito rural.

Vamos, inicialmente, relacionar e comentar os números que testemunham o que foi o crédito rural em 1962, confessados oficialmente, embora sujeitos a pequenas correções decorrentes da revisão que neles faz o Banco do Brasil.

### ESTIMATIVA DAS APLICAÇÕES EM CRÉDITO RURAL EM 31-12-62

BANCOS	Mediante contrato	Desconto de título	Total
<i>1. Federais</i>			
Banco do Brasil .....	155.450	32.823	188.273
Banco do Nordeste do Brasil .....	4.300	60	4.360
Banco de Crédito da Amazônia .....	1.580	705	2.285
Banco Nacional de Crédito Cooperativo .....	630	1.525	2.155
	161.960	35.113	197.073
<i>2. Outros</i> .....	6.368	51.357	57.725
TOTAL .....	168.328	86.470	254.798

A primeira observação a se fazer é o louvável aumento do volume do crédito, que de 152 bilhões 486 milhões de cruzeiros, em 1961, passou para 254 bilhões 798 milhões, em 1962.

Sublinhe-se, agora, que apenas as aplicações *mediante contrato* podem ser consideradas como as genuinamente vinculadas ao crédito rural, totalizando, em 1962, 168 bilhões 328 milhões. As referentes a *desconto de títulos*, ou sejam 86 bilhões 470 milhões, em 1962, inadequadamente se classificam como da “lavoura” e “pecuária”, pois em sua maior parte significam operações de comercialização de produtos agropecuários, *quando estes já apareceram*, sendo delas beneficiários os maquinistas, fornecedores, moinhos, comerciantes, engenhos, aviadores, intermediários em geral, enfim. Conseqüentemente, os quantitativos específicos são efetivamente menores e sempre se deve pôr cuidado nessa decomposição, para que os algarismos não tenham expressão ilusoriamente formal.

Argumenta-se, a seguir, que sob a rotulagem de “outros” estão toda a rede bancária privada do País, e os bancos dos quais os governos estaduais detêm o controle, que são estes:

Banco do Estado do Amazonas S.A.  
Banco do Estado do Maranhão S.A.  
Banco do Rio Grande do Norte S.A.  
Banco do Estado da Paraíba S.A.  
Banco de Crédito Agrícola do Espírito Santo S.A.  
Banco de Crédito Real de Minas Gerais S.A.  
Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de Minas Gerais S.A.  
Banco Mineiro da Produção S.A.  
Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais  
Banco do Estado da Guanabara S.A.  
Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A.  
Banco do Estado de São Paulo S.A.  
Banco do Estado do Paraná S.A.  
Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A.  
Banco do Rio Grande do Sul S.A.  
Banco do Estado de Goiás S.A.

Quando se pondera que dos 6 bilhões 368 milhões com que todo nosso sistema de crédito operou, excepcionados os bancos oficiais federais, “mediante contrato”, em 1962, a quase totalidade se situa na área dos bancos estaduais, pois só o do Governo de São Paulo se aproxima dos cinco bilhões, conclui-se que os bancos privados, no Brasil, praticamente não aplicam no setor rural. Será legítimo, pois, como adiante se proporá, compulsoriamente se vincular 10% de seus depósitos nessa direção.

Repare-se, também, que quase todo esforço operacional é do Banco do Brasil, que comparece com 95% das aplicações, impondo-se criar melhores condições de atuação para os bancos regionais, a fim de que o crédito possa ser promocional intensivo, o que é inviável sem o zoneamento, pela diluição dos esforços, inexequibilidade dos custos operacionais, tanto para o prestador como para o prestatário, finalmente a impraticabilidade de assistência técnica, o que inviabiliza a meta do crédito orientado e supervisionado.

Verifique-se, a seguir, o comportamento dos 168 bilhões, 338 milhões, em 1962, da rubrica “mediante contrato”, discriminando-os em parcelas atinentes às entidades prestatárias, no que tange aos itens “capital fixo” e “custeio”, bem como as financiadoras dos principais investimentos e produtos custeados.

#### DESTINAÇÃO DO CRÉDITO RURAL EM 1962

(Em milhões de cruzeiros)

BANCOS	<i>Capital fixo</i>	<i>Custeio</i>	<i>Total</i>
<i>1. Federais</i>			
Banco do Brasil .....	41.510	113.950	155.460
Banco do Nordeste do Brasil .....	2.100	2.200	4.300
Banco de Crédito da Amazônia .....		1.580	1.580
Banco Nacional de Crédito Cooperativo .....		630	630
	43.610	118.360	161.970
<i>2. Outros</i> .....	757	5.611	6.368
TOTAL .....	44.367	123.971	168.338

# CRÉDITO CONCEDIDO PARA AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL

(Estimativa de alguns itens até agosto de 1962)

DESTINAÇÃO	VALOR (Em 1.000 cruzeiros)
Obras de açudagem, irrigação, drenagem e conservação do solo .....	948.027
Equipamentos elétricos .....	473.006
Tratores .....	4.085.275
Veículos .....	7.044.883
Outras máquinas e equipamentos agrícolas .....	1.555.084
Instalação de granjas avícolas .....	191.310

## CRÉDITOS CONCEDIDOS PARA CUSTEIO

(Estimativa de alguns itens em 1962)

PRODUTO	Crédito concedido (Cr\$ 1.000.000)	PRODUÇÃO OBJETIVADA	
		Quantidade	Unidade
Açúcar (cana) .....	2.497	21.142.293	Tonelada
Arroz .....	17.934	3.077.099	Tonelada
Batata-inglesa .....	468	167.617	Tonelada
Feijão .....	1.569	264.676	Tonelada
Mandioca .....	1.839	3.228.314	Tonelada
Milho .....	7.515	2.459.369	Tonelada
Trigo .....	5.051	559.561	Tonelada
Banha .....	(1)	(1)	
Carne bovina .....	3.643	39.996	Tonelada
Carne suína .....	808	6.065	Tonelada
Leite .....	2.043	103.392.940	Litro p/ano
Ovos .....	601	16.234.339	Dúzia p/ano
Banana .....	60	98.148	Tonelada
Laranja .....	233	354.337	Tonelada

(1) Não há dados.

Como se sabe, o empréstimo rural para formação de “capital fixo” ou de exercício é para investimentos, como construções, casas para o lavrador e trabalhadores, estábulo, depósito, roçadas, desmatação, terraceamento, porteiras, cercas, pontes, equipamentos, tratores, silos etc.

Semelhante antecipação de poupança exige prazos longos, até 8 anos, pois as respectivas inversões não são imediatamente rentáveis. Mas são indispensáveis para a funcionabilidade do crédito rural, uma vez que sem elas não se assegurará nível tecnológico à estrutura agropecuária nacional. Amparar somente o custeio anual da lavoura significará condená-la à produção arcaica, irracional, extensiva e antieconômica.

Os números acima alinhados demonstram a inexpressividade do quantitativo para investimentos permanentes (Capital Fixo, isto é, 44 bilhões e 317 milhões, em 1962), comparado com os 123 bilhões e 971 milhões para “custeio”.

Confrontem-se os dados referentes aos cinco bancos oficiais federais com os da responsabilidade dos demais bancos do País, rede privada e sob controle dos Estados, para que se conclua pela quase ausência deste, notadamente na rubrica “capital fixo”, que se resume a 757 milhões de cruzeiros, em todo o País!

É natural que as instituições financeiras privadas prefiram o “custeio”, em que o penhor agrícola é prenda real garantidora e a anualidade da produção e colheita permita, com o pagamento do empréstimo, o retorno de seu valor à rotatividade das inversões bancárias.

A crítica dessa conjuntura aconselha:

a) estimular maiores aplicações na área agropecuária, inclusive pelas instituições financeiras particulares; e

b) respeitar a preferência natural mais rentável dos bancos e casas bancárias privados, pelo “custeio”, e com isso, por mecanismo inverso, carregar nos recursos dos bancos sob controle federal ou estadual para “capital fixo”.

Como inexistem suprimentos específicos e suficientes para o crédito rural, eles promanam do redesconto e, o que é grave, da emissão.

Impõe-se a criação de um “Fundo Nacional para Empréstimos Rurais”, a fim de reduzir, se não estancar tão maléfica componente inflacionária e estabilizar uma política planificada, com suporte econômico-financeiro, à agricultura e à pecuária.

## DESBUROCRATIZAÇÃO DO CRÉDITO RURAL

Urge desconcentrar e emancipar do papelório o crédito rural, inclusive, como sugere o Registro Torrens, desamarrando a propriedade do proprietário. A grande vantagem que tem o comerciante e o industrial é que seus papéis, via de regra, como duplicata e títulos, são autônomos, valem por si próprios, sobre eles não recaem a situação de seus emitentes, nem se exige, de conseguinte, certidões e comprovantes personalíssimos. A lavoura está umbelicalmente, para efeito de crédito, ligada ao agricultor. Daí o papelório: certidões fiscais, cartorárias e dos distribuidores, onerosas e devoradoras de tempo.

Dentre as disposições legais, que mais de perto afetam a concessão do crédito rural e que merecem urgente reformulação, alinham-se as que regulam a hipoteca e o penhor rural.

Esses dispositivos forçam tramitações demoradas e onerosas, revestindo de extrema complexidade os atos formais de constituição de garantia hipotecárias, pignoratícias e outras similares.

Para demonstrar o anacronismo das disposições legais que regem a hipoteca, basta referir que não sofreram elas modificação substancial desde a promulgação, em 1916, do Código Civil Brasileiro.

Quanto ao penhor rural, regulado pela Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937, e modificações subseqüentes, além das falhas decorrentes da especificação excessiva e do regime, de registros, tantas vezes apontados por suas vítimas, apresenta, ainda, o inconveniente de haver o legislador se atido à fixação de normas que a garantia incide sobre a safra pendente ou gado vacum.

A Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957, teve como principal escopo criar novas formas de constituição das garantias hipotecárias e pignoratícias, através de cédulas de crédito rural, concentrando sua preocupação em dotar os novos instrumentos de maior mobilidade e mais rápida tramitação. Por isso não se procedeu, na oportunidade, às revisões aconselháveis na legislação do penhor tradicional, perdurando, assim, as lacunas apontadas.

As cédulas, pela Lei nº 3.253, buscaram obviar os inconvenientes dos registros em cartório, estabelecendo a inscrição do penhor nas Exatorias Federais. O fato, porém, de perdurarem os instrumentos tradicionais, torna evidente a necessidade de certidões negativas dos cartórios onde poderiam ser inscritos, anulando-se, destarte, as vantagens de simplificação e economia de custos.

A enunciação dessas falhas indica a necessidade premente de se proceder a uma completa revisão nos diplomas legais mencionados.

Além de corrigir as imperfeições de lacunas que, por omissão, imprecisão ou obsolescência da legislação vigente, constituam pontos de estrangulamento, os estudos referidos deverão levar em conta, principalmente, os seguintes aspectos:

a) eliminação da dualidade de instrumentos constitutivos de hipoteca e penhor rurais;

b) abolição do excesso de especificações exigido para individualização da coisa empenhada, pois importam uma enciclopédia de previsões, orçamentos, épocas, etc.;

c) ajustamento de prazos e demais requisitos que tornem o penhor rural mais apropriado à incidência sobre outros objetos de garantia, que não safra e gado vacum, como, por exemplo, gado de pequeno porte, aves, instalações apiárias etc.;

d) instituição de regime especial do registro que possa se efetivar a baixos custos e no âmbito do distrito de localização da atividade do prestatário.

Uma revisão da legislação vigente, que contemple os aspectos enumerados, trará, inegavelmente, maior facilidade e simplificação às relações entre prestadores e prestatários das operações de crédito rural, tornando-as, inclusive, mais atrativas para os bancos privados.

Para as operações específicas de empréstimos dos bancos estatais, que a legislação projetada definiu como serviço governamental de assistência à produção agropecuária, deve-se estabelecer, ainda:

a) a aplicação do princípio do penhor legal para vinculação automática dos bens adquiridos, produzidos ou melhorados com o produto do empréstimo;

b) isenção total e insofismável de quaisquer tributos, inclusive selo incidente sobre recibos de liquidação etc.

Três medidas mais importantes são aventadas no Substitutivo:

1ª) A dívida resultante de financiamento rural tem preferência, para pagamento, sobre qualquer outra, excetuados os direitos da Fazenda Pública e os salários devidos. A garantia da preferência acautela o prestador, tornando dispensável a comprovação da existência de gravames, pois pretere-os a favor de sua dívida.

2ª) A instituição de “caderneta de crédito rural” para elidir os registros e baixas cartorárias, dispendiosos, quando não criminosamente extorsivos ou acarretando 1, 2, 3 ou mais meses de demora, o que compromete o ano agrícola.



A caderneta registrará toda a vida legal e creditícia do lavrador, nela se anotarão os incidentes e sua atuação, à medida que forem surgindo. Será documento portátil, que de pronto será exibido, como sucede com a caderneta do trabalhador ou do advogado.

3ª) Tornar preponderantemente capacitário, com exigência mínima, o crédito ao pequeno e médio produtor até 50 (cinquenta) vezes o salário mínimo da região, porquanto comprova a ciência das finanças e a economia que os riscos são diluídos e compensados na proporção da quantidade dos prestatários, que aumenta em função da simplicidade, rapidez e barateza do mecanismo.

O Projeto nº 3.125, de 1965, que “institucionaliza o crédito rural”, em sua estruturação, merece louvores e aprovação, pois está redigido em boa linguagem jurídica e técnico-econômica, tem sistema e avança, ainda com timidez, na área da instrumentalização.

O relator entende que deve ser emendado, no sentido supressivo e aditivo, o que é de competência da Comissão de Constituição e Justiça, pois a instrumentalização do crédito rural se situa, também, no campo regimental da mesma, inclusive pelas suas vinculações com o Código de Obrigações, que se quer, agora, instituir e atualizar.

Relacionarei, a seguir, as emendas que entendo indispensáveis, bem como parecer sobre as apresentadas no plenário.

## EMENDAS DO RELATOR

### Emenda nº 1

Em todo o projeto, as remissões a leis devem ter as respectivas datas enunciadas por inteiro e não abreviadamente.

### Emenda nº 2

Art. 1º Onde está “bem-estar das populações rurais”, diga-se: “bem-estar do povo”.

### Justificação

A produção rural, notadamente no que tange à agricultura da alimentação, deve ser objeto de política que beneficie o povo, todo ele, sem discriminações.

Todo ele, quer na fábrica ou no campo, no escritório ou na escola, necessita de comer e vestir, duas precisões vinculadas à produtividade rural.

### **Emenda nº 3**

Art. 2º Onde está “nesta lei”, escreva-se; “na legislação em vigor”.

### **Justificação**

As leis vigentes ou futuramente elaboradas, desde que atinentes à produção agrícola, hão de ser cumpridas. A emenda corrige a restrição do contido no artigo 2º

### **Emenda nº 4**

Art. 7º Item I, redija-se: “Banco Central da República do Brasil”.

### **Justificação**

A redação ampla é mais aconselhável. No que tange ao crédito rural, o Banco Central poderá ter outras atribuições, além das catalogadas no artigo 6º, inclusive como executivo que é do Conselho Monetário Nacional.

### **Emenda nº 5**

O artigo 7º, inciso I, passará a ter a seguinte redação:

“Art. 7º .....

I — O Banco Central da República do Brasil, através da Coordenação Nacional de Crédito Rural, com as atribuições referidas no artigo anterior.”

## **Justificação**

A Coordenação Nacional de Crédito Rural constitui uma estrutura de bastante experiência e que vem agindo com suficiente flexibilidade para atender às necessidades do meio agrícola nacional, como vem provando experimentalmente. Assim é que, somente no primeiro semestre de 1965, realizou refinanciamento para custeio agrícola e importação de fertilizantes no montante aproximado de 45 bilhões, através de uma rede de 30 agentes financeiros que atuam em todo o território nacional, integrados por bancos governamentais e de rede privada. Seus processos operativos são muito rápidos e elásticos, de modo que a assistência financeira vem-se realizando com maior rapidez e eficácia.

Ao lado disso também deve ser levado em conta que a Coordenação de Crédito Rural vem-se dedicando à realização de pesquisas e vêm-se cursos de treinamento de pessoal ligado às atividades de crédito agrícola, tanto nos estabelecimentos bancários oficiais como os da rede bancária. Atualmente está realizando o IV Curso Nacional de Crédito Rural, depois de haver realizado outro de caráter regional, em junho passado, na cidade de Belo Horizonte. Está também em fase de realização o I Ciclo de Conferências sobre aspectos estruturais do crédito rural, com o comparecimento de dezenas de representantes dos bancos empenhados nesta modalidade de crédito.

Esta combinação de fomento financeiro adequado com o desenvolvimento de programas de especialização de pessoal que opera em crédito rural representa um mecanismo que não deve ser marginalizado, para que o sistema ora institucionalizado possa continuar a contar com a experiência daquele órgão, que tão relevantes serviços tem prestado à economia agrícola do País.

## **Emenda nº 6**

Art. 7º § 1º, inciso II, onde está: “normas regulamentares”, escreva-se: “fixadas em lei”.

## **Justificação**

A lei é que fixa a norma. Só há regulamento quando há lei, que é seu suporte.

### **Emenda nº 7**

Ao artigo 8º, após “para investimentos”, continue-se “e industrialização de produtos agropecuários”.

### **Justificação**

Cumpre conectar o artigo 8º com o inciso I do artigo 3º A industrialização primária do produto agrícola deve ser estimulada com fornecimento de recursos.

### **Emenda nº 8**

Ao artigo 9º, acrescente-se o seguinte inciso:

“IV — industrialização de produtos agropecuários, quando efetuada na propriedade rural e pelo próprio produtor.”

### **Justificação**

Impõe-se para que haja sistema na futura lei.

### **Emenda nº 9**

Art. 15 e inciso V do artigo 4º — SUPRESSÃO.

### **Justificação**

Optou-se pela supressão total dos dispositivos, levando-se em conta que a correção monetária poderá criar situações insustentáveis para os lavradores, cujas atividades sofrem frequentemente percalços, decorrentes de fatores clima-

téricos incontrolláveis e imprevisíveis, além de outros malefícios de ordem econômica. E isto pela razão de que não é possível estabelecer qualquer correlação entre a evolução da renda real e da lucrativa das operações agrícolas, de um lado, e o índice geral de preços (provável fonte de inspiração das taxas de correção monetária), de outro.

De fato, desde a época de concessão do empréstimo para custeio até a época de venda da colheita em apreço, haja uma desvalorização da moeda, nem por isso se pode garantir que os preços do produto da lavoura financiada subam na mesma proporção.

Pode acontecer até que, ao invés de subir, as cotações no mercado se estabilizem ou até caiam. Basta que haja plantios superiores aos anteriores, ou que o tempo corra bem ou qualquer outro fator para que, sobrevivendo uma colheita de grandes proporções, os preços possam até se deprimir no mercado. Então, o lavrador, além de receber menos cruzeiros por seus produtos, ainda teria de pagar *mais* pelo financiamento.

Outras vezes, os preços podem subir, sem que isto indique melhoria na situação financeira real do agricultor. Por exemplo: ocorrendo seca, geada, grando etc., o montante global da safra pode ser inferior às expectativas originais e, com isto, as cotações podem subir. No entanto, esta melhoria de preços unitários não se traduz por uma elevação da renda total do agricultor, pois este tem menos unidades para vender. Pode ser até que, apesar de uma alta considerável dos preços no mercado, o lavrador atingido pela adversidade climática obtenha uma renda, mesmo em termos nominais (isto é: não-deflacionados) *menor* do que aquela que obteria com preços normais e colheitas também normais.

Não há, assim, possibilidade de se estabelecer correlação entre renda agrícola e taxas de inflação em geral. E, assim sendo, não há como pretender-se aplicar a correção monetária aos financiamentos de custeio. Uma exigência desta natureza só viria a fazer com que o lavrador fugisse do crédito para custeio, pois ele, que está consciente do que acima se expôs, não estaria disposto a correr o risco de ter contra si, além dos azares do mercado e da imponderabilidade do clima, mais o “castigo” certo da correção monetária. O resultado seria que, ao invés de se disseminar o crédito na agricultura e se estimular o aumento da produção, se conseguiria exatamente o oposto.

Além disso, no projeto não se estabelecem quais sejam os créditos suscetíveis de correção monetária. Ainda que na sua regulamentação só se estipulasse sua aplicação a investimentos rurais — a médio e longo prazo —, cabe ressaltar que mesmo o parque industrial paulistano (principalmente) vem-se recusando a

contratar com bancos financiamentos sujeitos a correção monetária, visto que sua rentabilidade futura é calculada em termos hipotéticos. Prova incontestável desta nossa afirmação é a própria Carteira Industrial do Banco do Brasil, que já estuda a redução do pesado ônus (20%) que representam os financiamentos da “Aliança para o Progresso” para aplicação ou instalação de indústrias. Por motivos óbvios, portanto, aqui já longamente explanados, de muito maior significação negativa seria esse novo encargo à agropecuária nacional.

Finalmente, parece-nos, os resultados que se alcançam através da distribuição de créditos a “juros” baixos resultam em estímulos incontestáveis aos produtores, conforme a experiência nos dita, favorecendo diretamente o aumento da produção, que nos parece justificativa plausível, em contraposição ao ônus que poderia constituir para o Governo a garantia da taxa de reconversão dos empréstimos em moeda estrangeira, obtidos para aplicação na lavoura.

Além do mais, toda legislação sobre crédito rural existente no País fixa como sua filosofia ser o crédito rural serviço público, como os gastos em educação, saúde etc. Não têm pressupostos bancários mercantilistas, pois é promocional, de predominante teor de subsídio. A correção monetária põe tudo isto no chão. A instituí-la, melhor seria deixar o crédito rural como está, pois seria o maior desserviço à agricultura e pecuária nacionais sua adoção. Acrescente-se: o agricultor, sujeito à correção, pretenderá “corrigir” seus preços. Isso será porta aberta, para os desonestos, para majorações abusivas, dificultando ainda mais o mecanismo regulador de preços que opera na lavoura de nutrição ou subsistência.

### Emenda nº 10

Redija-se assim o artigo 21:

“Art. 21. O Conselho Monetário Nacional, anualmente, na elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, incluirá dotação destinada ao custeio de assistência técnica e educativa aos beneficiários do crédito rural.”

### Justificação

A redação do art. 21 é inaceitável. É inconstitucional determinar que o Poder Legislativo, *a priori*, inclua dotação sequer especificada em seu *quantum*. Na planificação de autoria do Executivo, o Conselho gestionará para a inclusão da verba necessária.

### **Emenda nº 11**

Ao art. 22, dê-se esta redação:

“As instituições de crédito e entidades referidas no artigo 7º desta lei manterão aplicada, em operações típicas de crédito rural contratadas diretamente com produtores ou suas cooperativas, percentagem, a ser fixada pelo Conselho Monetário Nacional, dos recursos com que operarem.”

### **Justificação**

O artigo 7º enumera as entidades vinculadas ao crédito rural. A boa técnica legislativa recomenda a remissão. Além do mais, por que excluir da fixação percentual os recursos com que operam os bancos oficiais da União, quando os dos Estados e particulares são incluídos?

### **Emenda nº 12**

Ao artigo 22, § 1º, *in fine*, onde está: “no art. 11 desta lei”, redija-se: “nesta lei”.

### **Justificação**

A boa técnica manda amarrar ao texto geral. É óbvio que, nele, só os dispositivos que se aplicam são os aproveitados pela remissão.

### **Emenda nº 13**

Ao artigo 23 suprima-se a expressão “de caráter geral”.

### **Emenda nº 14**

Ao artigo 23, § 1º, onde está: “O Banco”, redija-se: “O Banco de Crédito da Amazônia S.A.”

## Justificação

Trata-se de corrigir omissão.

### Emenda nº 15

O artigo 24 passa a ter a seguinte redação:

Art. 24 Além dos instrumentos básicos para as operações típicas de crédito rural, os contratos de abertura de crédito e os títulos previstos na Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957, fica criada a Nota de Crédito Cooperativo.

§ 1º Os artigos 15, 16, 17, incisos III e V, e 29 da Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 15. As vendas a prazo de quaisquer bens de natureza agrícola, extrativa ou pastoril, quando efetuadas diretamente por produtores rurais, assim como as entregas de produtos da mesma natureza, feitas por cooperados às suas cooperativas, serão documentadas pela promissória rural, nos termos desta lei.

Art. 16. A promissória rural constitui promessa de pagamento em dinheiro, assegurada pela venda a prazo, pela consignação ou pela entrega dos bens ou do seu equivalente em espécie, quando se tratar de cooperativa.

Art. 17. A promissória rural goza das garantias da letra de câmbio, conterá os seguintes requisitos, lançados por extenso, no seu contexto:

I — a data do pagamento;

II — a denominação “promissória rural”;

III — o nome do vendedor ou cooperado a quem deve ser paga e a cláusula à ordem;

IV — a praça do pagamento;

V — a soma a pagar em dinheiro, com indicação da taxa de juros, se houver, e dos bens objeto da compra e venda ou da entrega à cooperativa;

VI — a data e o lugar da emissão;

VII — a assinatura de próprio punho do comprador emitente ou mandatário especial, bem como do responsável pela cooperativa.



Art. 29. Aplica-se às cédulas de crédito rural estabelecidas nesta lei, desde que inscritas, o princípio do § 2º, do art. 18, da Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937 e as disposições do Decreto-lei nº 1.003, de 29 de dezembro de 1938, bem como todas as garantias da letra de câmbio, dispensado, porém, em relação às cédulas de crédito rural, como relativamente às promissórias rurais, o protesto para assegurar o direito regressivo contra os endossantes e seus avalistas.

### **Justificação**

Como é fácil perceber, procurou-se dar maior extensão à promissória rural, com seu emprego nas entregas de produtos efetuadas por agricultores e criadores, às suas respectivas organizações cooperativas. Impõe-se, portanto, seu uso quer por uma razão de justiça, quer por imperiosos motivos de ordem econômica e social, como meio de fomentar a produção agropecuária no setor de economia cooperativa.

Positivamente, de longa data se ressentiam de financiamento a seus associados, quando este entrega certos produtos, cuja comercialização, muitas vezes, é retardada. Trata-se de conquista imprescindível, pela qual anseiam as cooperativas formadas por produtores agropastoris.

Dada a natureza jurídica das cooperativas, e a adequação desta natureza aos princípios doutrinários que as norteiam, são estas sociedades de pessoas e não de capital.

Atentando ainda que, via de regra, as cooperativas, quer de produção, quer de consumo, quer extrativas, quer de outras modalidades, congregam em seu seio elementos que, se isolados, jamais lograriam se constituir numa força propulsora de circulação de riqueza, atendem ao interesse nacional pela atividade desenvolvimentista que oferecem, aglutinando uma força produtiva no interesse comum.

Ocorre ademais que a cooperativa oferece, num país em desenvolvimento, a possibilidade de se tornar agente multiplicador de riquezas, que por não visar lucro, mas apenas cobrando taxas de prestação de serviços, as revertem em benefício da comunidade.

Todavia, é de se salientar que as cooperativas se ressentem da ausência de um capital de giro, que possa fazer face às necessidades de seus associados.

Convém lembrar que o comércio, sem trazer os benefícios de ordem social que trazem as cooperativas à comunidade, emite duplicatas e outros títulos de crédito, com os quais opera no mercado de capitais.

Assim, pela sua própria existência e finalidade, seria justificável a criação de um título de crédito que viesse a possibilitar à cooperativa transacionar e obter numerário na forma e com as prerrogativas que são outorgadas pela lei aos comerciantes em geral.

Este tratamento é justificável, considerando principalmente o elevado fim social a que se destina, chegando mesmo as cooperativas a desempenhar atividade supletiva das inerentes ao Estado, como agência de desenvolvimento; e considerando, ainda, o fato de estarem diretamente submetidas à fiscalização permanente do Governo, quer no âmbito federal, quer no âmbito estadual. É, hoje, a instituição da nota de crédito cooperativa uma necessidade imperiosa da realidade em que vivemos. Além disso, se o objetivo da criação da nota de crédito rural, de circulação limitada, foi favorecer o crédito pessoal do pequeno produtor, com muito maior procedência pode-se defender a extensão do uso da promissória rural, às cooperativas, assim como se pode justificar plenamente a criação de novos títulos de crédito, para uso restrito nas relações entre cooperativas e seus associados. Com efeito, tem-se como verdade palpável e evidente que nenhum estabelecimento de crédito conhece mais a sua clientela que as cooperativas a seus associados. Ademais, o risco, se houvesse, na utilização desses novos títulos, estaria a cargo das próprias cooperativas, que lutam por sua implantação. Se se trata da nota de crédito cooperativo de entrega, é evidente que há um produto do cooperado, já entregue à sociedade, que constitui sólida garantia para solvência do respectivo título. Se se trata da nota de crédito cooperativa de distribuição, há para garantir-lhe a liquidez plena o capital do associado, além de outros haveres de que possa dispor a prazo junto à cooperativa a que se filia.

Poder-se-ia alegar que a matéria pertinente ao Código das Obrigações, em fase final de estudos. Todavia, referido Código é apenas uma hipótese, quanto à época em que passará a vigorar. Por esse motivo, tratando-se de matéria de vital importância, seriam os títulos desde logo utilizados, concomitantemente à institucionalização do crédito rural, passando posteriormente a figurar no Código das Obrigações, quando de sua vigência. Não se compreenderia relegar a criação de títulos e a extensão do uso da promissória rural a plano secundário, pois que, a nosso ver, chegar-se-ia ao cúmulo da existência de um estatuto de crédito inexequível para as sociedades cooperativas, as quais teriam de aguardar o novo Código para poderem financiar a contento os seus associados.

Se a institucionalização do crédito rural é uma evidência para pouco mais de 60 dias desta data, nessa mesma oportunidade deverão estar em plenas condições de utilização todos os instrumentos básicos para as operações típicas de crédito rural.

Embora várias entidades e Carteiras Bancárias possam estar presentemente estudando a reformulação da Lei nº 3.253, precisamente esta deve ser a oportunidade de se manifestarem, sob pena de serem infrutíferos os seus trabalhos.

### **Emenda nº 16**

O artigo 24 — § 2º passará a ter a seguinte redação:

Art. 24. ....

§ 2º Ficam abolidos o limite de valor e o prazo mínimo atribuídos à nota de crédito rural pela Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957.

### **Justificação**

Impõe-se, também, a exclusão do prazo mínimo em face dos financiamentos a que se refere o inciso III, do artigo 9º, desta lei. Isto, porque inúmeros produtos agropecuários são enquadrados em prazo inferior a 180 dias da data da sua coleta (comercialização de produtos perecíveis, especialmente os hortigrangeiros etc.).

### **Emenda nº 17**

Deve-se acrescentar mais os seguintes parágrafos ao artigo 24:

§ 3º Quando não inscritas, a nota de Crédito Rural e a Cédula Rural Pignoratícia continuarão a gozar do privilégio de redesconto, a elas conferido pelo artigo 30 da lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957, somente até o limite máximo de 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, por beneficiário.

### **Justificação**

Procura-se com esse parágrafo contornar uma dificuldade injusta que a Carteira de Redesconto impõe às cédulas não-inscritas na competente repartição arrecadadora federal. Com efeito, aquela Carteira, presentemente, não

aceita para redesconto títulos sem inscrição acima do montante de Cr\$ 500 mil. Sendo essa limitação elevada por dispositivo de lei, e refixada dentro da flexibilidade natural do salário mínimo, haverá, evidentemente, grande facilidade para a circulação desses títulos no meio bancário. É bom esclarecer, segundo nos parece, que a Carteira de Redescontos funciona mais com base na experiência de liquidez dos títulos. Todavia, dentre as cédulas criadas pela Lei nº 3.253, tanto a Nota de Crédito Rural como a Cédula Rural Pignoratícia, em face do seu já constante uso, deveriam ter possibilitado àquela Carteira uma experiência que tendesse para maiores facilidades, sem o que ficariam prejudicados os objetivos para os quais foram criados os títulos. Isso, entretanto, não ocorre, cumprindo ao legislador disciplinar em lei essa particularidade. A regalia se estenderia também à Cédula Rural Pignoratícia, que seria o título utilizável quando coubessem as disposições do artigo 28, da presente lei. Se a facilidade se aplicasse somente à Nota de Crédito Rural (título de crédito eminentemente pessoal), por certo os produtores, à medida em que vissem dificultadas (pela necessária inscrição) suas possibilidades de desconto bancário, procurariam forçar a utilização da nota. Conquanto, no caso da Cédula Rural Pignoratícia, o penhor só se formaliza quando da inscrição da cédula, deve-se levar em conta as possibilidades econômico-financeiras dos intervenientes, base de toda a concessão daquela carteira.

Ademais há que ressaltar, ainda para segurança das operações de redescontos e no caso específico da Cédula Rural Pignoratícia, que três poderão ser os financiadores: o que empresta (que poderá ser uma sociedade cooperativa); o beneficiário — produtor; e o Banco que levará a redesconto o título por ele refinanciado. Pondere-se que este dispositivo conecta-se com o artigo 33 do projeto, que dispensa a inscrição, para favorecer o pequeno proprietário rural.

“§ 4º Enquanto não se der sua inscrição, o emitente da Nota de Crédito Rural ou Cédula Rural Pignoratícia só poderá operar nos Bancos ou Cooperativas instalados na zona a que pertencer o Município de sua principal atividade.”

### **Justificação**

A alteração alcança o parágrafo 4º, do artigo 9º, da Lei nº 3.253, que fica revogado. Deve-se observar que, enquanto não se der a inscrição dos títulos, sua circulação será de âmbito restrito, como preconizava o parágrafo do artigo 9º ora revogado. Entretanto, uma vez levada a efeito a inscrição, não há por que

continuar a restringir-lhe as possibilidades de negócio apenas à praça da principal atividade do produtor. Pode ocorrer, também, que em determinadas praças, como é muito comum no interior, as agências bancárias estejam com os seus limites de financiamento esgotados; pode ocorrer também a hipótese de o produtor emitir o título a favor de uma cooperativa de que seja associado (como o fazulta o parágrafo único do artigo 1º da citada Lei nº 3.253), o que, em face das inovações ora introduzidas, permitirá à cooperativa negociar os títulos com bancos estabelecidos na praça de sua sede.

### **Emenda nº 18**

Redija-se assim o artigo 33:

Art. 33. Ficam isentas de taxas, despesas e comissões, relativas a serviços bancários, e do imposto do selo as operações de crédito rural, sob quaisquer modalidades, de valor até 50 vezes o maior salário mínimo vigente no País.

§ 1º Exceto com relação aos créditos rurais com garantia hipotecária, os créditos referidos neste artigo independem, para serem concedidos, de registro em Cartório, Coletoria Federal ou repartição arrecadadora.

§ 2º Fica revogado o artigo 53, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

### **Justificação**

A fixação do limite de 50 vezes o salário mínimo para a desburocratização do crédito rural já é conquista da agricultura inscrita que está no artigo 53, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Incompreensível, assim, que diploma posterior, com a ambiciosa rubrica de “institucionalizar” o crédito rural, venha, ao revés, enfraquecer o instituto.

Pondere-se que se trata de ponto, este, fundamental para que o crédito rural se radicularize, isto é, atinja as extremidades, para irrigar a economia do médio e pequeno produtor.

A experiência documenta que o crédito rural é inviabilizado pela sua burocracia, pela agressão do papelório, pela exigência de certidões, documentos,

carteiras, registros etc. O pequeno lavrador, com 5 a 10 alqueires paulistas (24.200 m<sup>2</sup>), que mora em sua propriedade, que dela não pode se ausentar seguidamente, inclusive porque nela trabalha com sua família, não pode ir constantemente à sede do banco financiador, na cidade, para o levantamento e acompanhamento da papelada. O registro cartorário, então, é tantas vezes uma calamidade! Para inscrever o débito e depois dar-lhe baixa, são necessários 15, 30, 60 dias! Além disso, exige a ida diária à repartição, para que não fique na vala do esquecimento. Isso sem contar as extorsões, para tramitação rápida, além das custas. Ora, o preço das passagens, alimentação, pernoite, propinas, custas, aliado aos dias de serviço ou de fiscalização perdidos em sua propriedade, tudo isso afugenta dos guichês bancários o pequenino, afinal o que mais precisa e não tem recursos, como o lavrador abastado, para através do seu procurador cuidar do assunto.

Além do mais, a isenção do pagamento de taxas impedirá o expediente de ilaquear a modicidade de juros, com a exigência de despesas, que nada mais são do que a majoração ilegal dos mesmos. Bem feitas as contas, computadas referidas taxas ou emolumentos, o dinheiro para a agricultura acaba, na verdade, custando de 2 a 3% ao mês! Aliás, e para finalizar, o Banco do Brasil fixou a dispensa de entraves burocráticos, há vários anos, até o limite de cerca de Cr\$ 1 milhão, sendo mera atualização face à inflação, o limite de 50 vezes o salário mínimo ora consignado em lei.

Quanto à exceção referente a créditos com um lastro real hipotecário, concordo com o projeto, dadas suas características, principalmente o prazo maior de solvência.

## PARECER SOBRE AS EMENDAS DE PLLENÁRIO

### **Emenda nº 1**

Favorável, pois contém explicitação conveniente à política de crédito rural, pois objetiva o combate à erosão e à esterilidade do solo.

### **Emenda nº 2**

Prejudicada, pois o relator sugere a supressão do art. 15, a que se vincula.

### **Emenda nº 3**

Prejudicada, pois o relator postula a manutenção, com modificações, do art. 53 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que fixou o limite, até 50 vezes o maior salário mínimo, para os favorecimentos que especifica.

### **Emenda nº 4**

Favorável, pela justificação à Emenda nº 3, incluída no Substitutivo.

### **Emenda nº 5**

Prejudicada, pela exclusão proposta pelo relator ao art. 33, ao qual se vincula, pois foi reformulado no Substitutivo.

### **Emenda nº 6**

Contrário, a redação da mensagem, suprimindo o limite, é preferível. O projeto, no § 2º do art. 24, prevê a abolição do limite.

### **Emenda nº 7**

Prejudicada por reeditar a de nº 6.

### **Emenda nº 8**

Contrário, pois contém matéria de teor administrativo, que refoge a um diploma de institucionalização de crédito rural.

### **Emenda nº 9**

Favorável. Compreende-se o seu objetivo de fechar a porta da burla à lei da usura, através de gravames sucedâneos a juros ilegais, como taxas, emolumentos, vistorias etc. Exclua-se dela, contudo, a expressão “e prêmios de segu-

ro”, pois é garantia sujeita a custeio específico, que não se confunde com o serviço de juros. Será o art. 15 do Projeto.

#### **Emenda nº 10**

Contrário, pois melhor será atribuir, como está no Projeto, a competência para fixação dos limites ao Conselho Monetário Nacional, que agirá conforme a região, a natureza do estabelecimento, conjuntura etc.

#### **Emenda nº 11**

Contrário, pois o assunto — seguro agrário — deve ser objeto de outra proposição.

Brasília, 2 de setembro de 1965. — *Ulysses Guimarães*, Relator.

O entrosamento das emendas impõe o seguinte

### **SUBSTITUTIVO**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Disposições Preliminares**

Art. 1º O crédito rural, sistematizado nos termos desta lei, será distribuído e aplicado de acordo com a política do desenvolvimento da produção rural do País e tendo em vista o bem-estar do povo.

Art. 2º Considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor.

Art. 3º São objetivos específicos do crédito rural:

I — estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários;



II — favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;

III — possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; e

IV — incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo.

Art. 4º O Conselho Monetário Nacional, de acordo com as atribuições estabelecidas na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, disciplinará o crédito rural do País e estabelecerá, com exclusividade, normas operativas traduzidas nos seguintes tópicos:

I — avaliação, origem e dotação dos recursos a serem aplicados no crédito rural;

II — diretrizes e instruções relacionadas com a aplicação e controle do crédito rural;

III — critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito rural; e

IV — fixação e ampliação dos programas de crédito rural, abrangendo todas as formas de suplementação de recursos, inclusive refinanciamento.

Art. 5º O cumprimento das deliberações do Conselho Monetário Nacional, aplicáveis ao crédito rural, será dirigido, coordenado e fiscalizado pelo Banco Central da República do Brasil.

Art. 6º Compete ao Banco Central da República do Brasil, como órgão de controle do sistema nacional de crédito rural:

I — sistematizar a ação dos órgãos financiadores e promover a sua coordenação com os que prestam assistência técnica e econômica ao produtor rural;

II — elaborar planos globais de aplicação de crédito rural e conhecer de sua execução, tendo em vista a avaliação dos resultados para introdução de correções cabíveis;

III — determinar os meios adequados de seleção e prioridade na distribuição do crédito rural e estabelecer medidas para o zoneamento dentro do qual devem atuar os diversos órgãos financiadores em função dos planos elaborados;

IV — incentivar a expansão da rede distribuidora de crédito rural, especialmente através de cooperativas; e

V — estimular a ampliação dos programas de crédito rural, mediante financiamento ou refinanciamento aos órgãos participantes da rede distribuidora do crédito rural.

## CAPÍTULO II

### Do Sistema de Crédito Rural

Art. 7º Integrarão, basicamente, o Sistema Nacional de Crédito Rural:

I — Banco Central da República do Brasil, através da Coordenação Nacional de Crédito Rural;

II — Banco do Brasil S.A., através de suas carteiras especializadas;

III — Banco de Crédito da Amazônia S.A. e Banco do Nordeste do Brasil S.A., através de suas carteiras ou departamentos especializados; e

IV — Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

§ 1º Serão vinculados ao sistema:

I — de conformidade com o disposto na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964:

a) o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária — IBRA;

b) o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário — INDA; e

c) o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico — BNDE;

II — como órgãos auxiliares, desde que operem em crédito rural dentro das diretrizes fixadas em lei:

a) bancos de que os Estados participem com a maioria de ações;

b) caixas econômicas;

c) bancos privados;

d) sociedades de crédito, financiamento e investimentos; e

e) cooperativas autorizadas a operar em crédito rural.

§ 2º Poderão articular-se no sistema, mediante convênios, órgãos oficiais de valorização regional e entidades de prestação de assistência técnica e econômica ao produtor rural, cujos serviços sejam passíveis de utilizar em conjugação com o crédito.

§ 3º Poderão incorporar-se ao sistema, além das entidades mencionadas neste artigo, outras que o Conselho Monetário Nacional venha a admitir.

### CAPÍTULO III

#### Da Estrutura do Crédito Rural

Art. 8º O crédito rural se restringe ao campo específico do financiamento das atividades rurais e adotará, basicamente, as modalidades de operações indicadas nesta lei, para suprir as necessidades financeiras de custeio e comercialização da produção própria, como também as de capital para investimentos e industrialização de produtos agropecuários.

Art. 9º Para os efeitos desta lei, os financiamentos rurais caracterizam-se, segundo a finalidade, como de:

I — custeio, quando destinados a cobrir despesas normais de um ou mais períodos de produção agrícola ou pecuária;

II — investimento, quando se destinarem a inversões em bens e serviços cujos desfrutos se realizem no curso de vários períodos;

III — comercialização, quando destinados, isoladamente, ou como extensão do custeio, a cobrir despesas próprias da fase sucessiva à coleta da produção, sua estocagem, transporte ou à monetização de títulos oriundos da venda pelos produtores; e

IV — industrialização de produtos agropecuários, quando efetuada na propriedade rural e pelo próprio produtor.

Art. 10. As operações de crédito rural subordinam-se às seguintes exigências essenciais:

I — idoneidade do proponente;

II — apresentação de orçamento de aplicação nas atividades específicas; e

III — fiscalização pelo financiador.

Art. 11. Constituem modalidade de operações:

I — crédito rural corrente, a produtores rurais de capacidade técnica e substância econômica reconhecidas;

II — crédito rural orientado, como forma de crédito tecnificado, com assistência prestada pelo financiador, diretamente ou através de entidade especializada em extensão rural, com o objetivo de elevar os níveis de produtividade e melhorar o padrão de vida do produtor e sua família;

III — crédito a cooperativas de produtores rurais, como antecipação de recursos para funcionamento, aparelhamento, prestação de serviços aos cooperados, bem como para financiar a estes, nas mesmas condições estabelecidas para as operações diretas de crédito rural, os trabalhos de custeio, coleta, transportes, estocagem e a comercialização da produção respectiva e os gastos com melhoramento de suas propriedades;

IV — crédito para comercialização, com o fim de garantir aos produtores agrícolas preços remuneradores para a colocação de suas safras;

V — crédito nos programas de colonização e reforma agrária, para financiar projetos de colonização e reforma agrária como definidas na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Art. 12. As operações de crédito rural que foram realizadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, diretamente ou através de convênios, obedecerão modalidades de crédito orientado aplicadas às finalidades previstas na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Art. 13. As entidades financiadoras participantes do sistema de crédito rural poderão designar representantes para acompanhar a execução de convênios relativos à aplicação de recursos por intermédio de órgãos intervenientes.

§ 1º Em caso de crédito a cooperativas, poderão os representantes mencionados neste artigo prestar assistência técnica e administrativa, como também orientar e fiscalizar a aplicação dos recursos.

§ 2º Quando se tratar de cooperativa integral de reforma agrária, aplicar-se-á o disposto no § 2º do artigo 79 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Art. 14. Os termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades, serão estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, observadas as disposições legais específicas não expressamente revogadas nesta lei, inclusive o favorecimento previsto no art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ficando revogado o artigo 4º do Decreto-lei nº 2.611, de 20 de setembro de 1940.

Art. 15. Não excederão a 12% ao ano, no conjunto total, os juros, taxas de expediente, taxas de vistoria sobre o crédito rural, de que trata esta lei.

## CAPÍTULO IV

### Dos Recursos para o Crédito Rural

Art. 16. O crédito rural contará com suprimentos provenientes das seguintes fontes:

#### I — internas:

*a)* recursos que são ou vierem a ser atribuídos ao Fundo Nacional de Refinanciamento Rural, instituído pelo Decreto nº 54.019, de 14 de julho de 1964;

*b)* recursos que são ou vierem a ser atribuídos ao Fundo Nacional de Reforma Agrária, instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;

*c)* recursos que são ou vierem a ser atribuídos ao Fundo Agroindustrial de Reconversão, instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;

*d)* dotações orçamentárias atribuídas a órgãos que integram ou venham a integrar o sistema de crédito rural, com destinação específica;

*e)* valores que o Conselho Monetário Nacional venha a isentar de recolhimento, na forma prevista na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, art. 4º, item XIV, letra *c*;

*f)* recursos próprios dos órgãos participantes ou que venham a participar do sistema de crédito rural, na forma do art. 7º;

*g)* importâncias recolhidas ao Banco Central da República do Brasil pelo sistema bancário, na forma prevista no § 1º do art. 22;

*h)* produto da colocação de bônus de crédito rural, hipotecário, ou títulos de natureza semelhante, que forem emitidos por entidades governamentais participantes do sistema, com características e sob condições que o Conselho Monetário Nacional autorize, obedecida a legislação referente à emissão e circulação de valores mobiliários;

*i)* produto das multas recolhidas nos termos do § 3º do art. 22;

*j)* resultado das operações de financiamento ou refinanciamento;

*l)* recursos outros de qualquer origem atribuídos exclusivamente para aplicação em crédito rural.

#### II — externas:

*a)* recursos decorrentes de empréstimos ou acordos, especialmente reservados para aplicação em crédito rural;

b) recursos especificamente reservados para aplicação em programas de assistência financeira ao setor rural, através do Fundo Nacional de Reforma Agrária, criado pelo art. 27 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;

c) recursos especificamente reservados para aplicação em financiamentos de projetos de desenvolvimento agroindustrial de reconversão, criado pelo art. 120 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964; e

d) produto de acordos ou convênios celebrados com entidades estrangeiras ou internacionais, conforme normas que o Conselho Monetário Nacional traçar, desde que nelas sejam especificamente atribuídas parcelas para aplicação em programa de desenvolvimento de atividades rurais.

Art. 17. Os recursos destinados ao crédito rural, de origem externa ou interna, ficam sob o controle do Conselho Monetário Nacional, que fixará, anualmente, as normas de distribuição aos órgãos que participam do sistema de crédito rural, nos termos do art. 7º

§ 1º Todo e qualquer fundo, já existente ou que vier a ser criado, destinado especificamente a financiamento de programas de crédito rural, terá sua administração determinada pelo Conselho Monetário Nacional, respeitada a legislação específica, que estabelecerá as normas e diretrizes para a sua aplicação.

Art. 18. Ao Banco Central da República do Brasil, de acordo com as atribuições estabelecidas na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, caberá entender-se ou participar de entendimentos com as instituições financeiras estrangeiras e internacionais, em assuntos ligados à obtenção de empréstimos destinados a programas de financiamentos às atividades rurais, estando presente na assinatura dos convênios e apresentando ao Conselho Monetário Nacional sugestões quanto às normas para sua utilização.

Art. 19. O Conselho Monetário Nacional poderá tomar medidas de incentivo que visem a aumentar a participação da rede bancária não-oficial na aplicação de crédito rural.

Art. 20. A fixação de limite do valor dos empréstimos a que se refere o § 2º do art. 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa para a competência do Conselho Monetário Nacional, que levará em conta a proposta apresentada pela diretoria do Banco do Brasil S.A.

Art. 21. O Conselho Monetário Nacional, anualmente, na elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, incluirá dotação destinada ao custeio de assistência técnica e educativa aos beneficiários do crédito rural.

Art. 22. As instituições de crédito e entidades referidas no art. 7º desta lei manterão aplicada em operações típicas de crédito rural contratadas diretamen-

te com produtores ou suas cooperativas, percentagem, a ser fixada pelo Conselho Monetário Nacional, dos recursos com que operarem.

§ 1º Os estabelecimentos que não desejarem ou não puderem cumprir as obrigações estabelecidas no presente artigo recolherão as somas correspondentes, em depósito no Banco Central da República do Brasil, para aplicação nos fins previstos nesta lei.

§ 2º As quantias recolhidas no Banco Central da República do Brasil, na forma deste artigo, vencerão juros à taxa que o Conselho Monetário Nacional fixar.

§ 3º A inobservância ao disposto neste artigo sujeitará o infrator à multa variável entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) sobre os valores não aplicados em crédito rural.

§ 4º O não-recolhimento da multa mencionada no parágrafo anterior, no prazo de 15 dias, sujeitará o infrator às penalidades previstas no Capítulo V da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Art. 23. O depósito que constitui o Fundo de Fomento à Produção, de que trata o art. 7º da Lei nº 1.184, de 30 de agosto de 1950, fica elevado para 20% (vinte por cento) das dotações anuais previstas no art. 199 da Constituição Federal, e será efetuado pelo Tesouro Nacional no Banco de Crédito da Amazônia S.A., que se incumbirá de sua aplicação, direta e exclusiva, dentro da área da Amazônia, observadas as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e outras disposições contidas nesta lei.

§ 1º O Banco de Crédito da Amazônia S.A. destinará para aplicação em crédito rural pelo menos 60% (sessenta por cento) do valor do Fundo, podendo o Conselho Monetário Nacional alterar essa percentagem, em face da circunstância que assim recomende.

§ 2º Os juros das aplicações mencionadas neste artigo serão cobrados às taxas usuais para as operações de tal natureza, conforme o Conselho Monetário Nacional fixar, ficando abolido o limite previsto no artigo 7º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 1.184, de 30 de agosto de 1950.

## **CAPÍTULO V**

### **Dos Instrumentos de Crédito Rural**

Art. 24. Além dos instrumentos básicos para as operações típicas de crédito rural, os contratos de abertura de crédito e os títulos previstos na Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957, fica criada a Nota de Crédito Cooperativo.

§ 1º Os artigos 15, 16, 17, incisos III e V, e 29 da Lei nº 3.523, de 27 de agosto de 1957, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 15. As vendas a prazo de quaisquer bens de natureza agrícola, extra-tiva ou pastoril, quando efetuadas diretamente por produtores rurais, assim como as entregas de produtos da mesma natureza feitas por cooperados às suas cooperativas serão documentadas pela promissória rural, nos termos desta lei.

Art. 16. A promissória rural constitui promessa de pagamento em dinheiro, assegurada pela venda a prazo, pela consignação ou pela entrega dos bens ou do seu equivalente em espécie, quando se tratar de cooperativa.

Art. 17. A promissória rural, que goza das garantias de letra de câmbio, conterà os seguintes requisitos, lançados por extenso, no seu contexto:

I — a data do pagamento;

II — a denominação “promissória rural”;

III — o nome do vendedor ou cooperado a quem deva ser paga e a cláusula e ordem;

IV — a praça do pagamento;

V — a soma a pagar em dinheiro, com a indicação da taxa de juros, se houver, e dos bens objeto da compra e venda ou da entrega a cooperativa;

VI — a data e lugar da emissão; e

VII — a assinatura de próprio punho do comprador emitente ou do mandatário especial, bem como do responsável pela cooperativa.

Art. 29. Aplica-se às cédulas de crédito rural estabelecidas nesta Lei, desde que inscritas, o princípio do parágrafo 2º do art. 18 da Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937, e as disposições do Decreto-lei nº 1.003, de 29 de dezembro de 1938, bem como todas as garantias da letra de câmbio, dispensado, porém, em relação às cédulas de crédito rural, como relativamente às promissórias rurais, o protesto para assegurar o direito regressivo contra os endossantes e seus avalistas.

§ 2º Ficam abolidos o limite de valor e o prazo mínimo atribuídos à nota de crédito rural pela Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957.

§ 3º Quando não inscritas, a nota de crédito rural e a cédula rural pignoratícia continuarão a gozar do privilégio de redesconto, a elas conferidas pelo art. 30 da Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957, somente até o limite máximo de 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, por beneficiário.



§ 4º Enquanto não se der sua inscrição, o emitente da nota de crédito rural ou cédula rural pignoratícia só poderá operar nos bancos ou cooperativas instalados na zona a que pertencer o Município de sua principal atividade.

## CAPÍTULO VI

### Das Garantias do Crédito Rural

Art. 25. Poderão constituir garantia dos empréstimos rurais, de conformidade com a natureza da operação creditícia em causa:

- I — penhor agrícola;
- II — penhor pecuário;
- III — penhor mercantil;
- IV — penhor industrial;
- V — bilhete de mercadoria;
- VI — *warrants*;
- VII — caução;
- VIII — hipoteca;
- IX — fidejussória; e
- X — outras que o Conselho Monetário venha a admitir.

Art. 26. A constituição das garantias previstas no artigo anterior, de livre convenção entre financiado e financiador, observará a legislação própria de cada tipo, bem como as normas complementares que o Conselho Monetário Nacional estabelecer ou aprovar.

Art. 27. As garantias reais serão sempre, preferentemente, outorgadas sem concorrência.

Art. 28. Os bens adquiridos e as culturas custeadas ou formadas por meio do crédito rural em que couber garantia serão vinculados ao respectivo instrumento contratual como garantia especial.

Art. 29. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá os termos e condições em que poderão ser contratados os seguros dos bens vinculados aos instrumentos de crédito rural.

## CAPÍTULO VII

### Disposições Transitórias

Art. 30. O Banco Central da República do Brasil assumirá, até que o Conselho Monetário Nacional resolva em contrário, o encargo dos programas

de treinamento de pessoal para administração do crédito rural, inclusive através de cooperativas, podendo, para tanto, firmar convênios que visem à realização de cursos e à obtenção de recursos para cobrir os gastos respectivos.

Parágrafo único. As unidades interessadas em treinar pessoal concorrerão para os gastos com a contribuição que for arbitrada pelo Banco Central da República do Brasil.

## CAPÍTULO VIII

### Disposições Gerais

Art. 31. Os órgãos de orientação e coordenação de atividades rurais, criados no âmbito estadual, deverão elaborar seus programas de ação, no que respeita ao crédito especializado, observando as disposições desta lei e normas complementares que o Conselho Monetário Nacional vier a baixar.

Art. 32. Estendem-se às instituições financeiras que integrem basicamente o sistema de crédito rural, nos termos do art. 7º, incisos I a IV, desta lei, as disposições constantes do art. 4º, da Lei nº 454, de 9 de julho de 1937, do art. 3º, do Decreto-lei nº 2.611, do art. 3º, do Decreto-lei nº 2.612, ambos de 20 de setembro de 1940, e dos art. 1º e 2º do Decreto-lei nº 1.003, de 29 de dezembro de 1938.

Art. 33. Ficam isentas de taxas, despesas e comissões, relativas a serviços bancários, e do imposto do selo, as operações de crédito rural, sob quaisquer modalidades, de valor até 50 vezes o maior salário mínimo vigente no País.

§ 1º Exceto com relação aos créditos rurais com garantia hipotecária, os créditos referidos neste artigo independem, para serem concedidos, de registro em cartório, coletoria federal ou repartição arrecadadora.

§ 2º Fica revogado o art. 53, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Art. 34. Ficam transferidas para o Conselho Monetário Nacional, de acordo com o previsto nos arts. 3º e 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, as atribuições conferidas à Comissão de Coordenação do Crédito Agropecuário pelo art. 15 da Lei Delegada nº 9, de 11 de outubro de 1962, artigo esse que fica revogado.

Art. 35. As operações de crédito rural terão registro distinto na contabilidade dos financiadores e serão divulgadas com destaque nos balanços e balançetes.

Art. 36. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 37. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 2 de setembro de 1965. — *José Barbosa*, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — *Ulysses Guimarães*, Relator.

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

### Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião de sua Turma “B”, realizada em 2-9-65, apreciando o Projeto nº 3.125/65 e as emendas de plenário ao mesmo oferecidas, opinou, unanimemente:

- a) pela aprovação do Substitutivo anexo, oferecido pelo relator;
- b) pela aprovação das Emendas de nºs 1, 4 e 9 (com subemenda);
- c) pela rejeição das de nºs 6, 8, 10 e 11; e
- d) pela prejudicialidade das de nºs 2, 3, 5 e 7.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: José Barbosa — Vice-Presidente no exercício da Presidência, Ulysses Guimarães — Relator, Alceu de Carvalho, Arruda Câmara, Affonso Celso, Floriceno Paixão, Nelson Carneiro, Celestino Filho, Paulo Lauro, Vieira de Mello e Ivan Luz.

Brasília, 2 de setembro de 1965. — *José Barbosa*, Vice-Presidente no exercício da Presidência — *Ulysses Guimarães*, Relator.

## LOCAÇÃO DE PRÉDIOS URBANOS (\*)

PROJETO DE LEI Nº 2.320/74

*“Regula a locação de prédios urbanos, e dá outras providências.”*

DO PODER EXECUTIVO

RELATOR: BLOTA JÚNIOR

### Relatório

O regime locatício brasileiro tem sofrido mutações no correr do tempo, em decorrência de circunstâncias impostas pelo momento. Ora se deixou a locação ao arbítrio das partes, sob a inspiração de um conceito liberal de propriedade; ora se adotaram regras protetórias do inquilino, visando a equilibrar direitos, face à conjuntura sócio-econômica.

Durante quatro anos (1917 a 1921) prevaleceu, dentre nós, a livre iniciativa na contratação de locações, sob a égide do Código Civil, vindo à luz a 1º de janeiro de 1916, vigendo, assim, plenamente, a liberdade de convenção quanto ao aluguel e ao tempo do contrato, e, mais que isso, o arbítrio do locador no tocante à fixação dos alugueres após o término do prazo contratual.

No entanto, não escapou o nosso País aos efeitos econômicos da Primeira Grande Guerra. Reduziram-se as construções e, via de consequência, a escassa oferta de prédios já não atendia ao crescimento populacional. Era inevitável a especulação em torno dos alugueis, acentuando-se, ademais, a desigualdade das

---

(\*) Lei nº 6.649/79 — DO de 16-5-79

partes face à celebração contratual, como bem ressalta Luiz Antonio de Andrade (*Leis do Inquilinato* pág. 4):

“O contrato de locação deixou de ser, assim, o resultado de um acordo de vontades, livre e consciente, para tornar-se mero contrato de adesão, com cláusulas e condições impostas apenas por uma das partes.”

A inquietação social daí emergente levou o Governo a uma mudança de diretriz, tendente à proteção do locatário — o economicamente fraco — contra os abusos dos detentores da propriedade. Impôs-se-lhe, desta forma, intervir no âmbito das relações privadas, mediante a adoção do dirigismo contratual, surgindo, então, nessa altura, as primeiras *Leis do Inquilinato*, que, de forma geral, se pautaram pelos princípios relativos ao *controle do aluguel, prorrogabilidade compulsiva da locação e previsibilidade dos casos de rescisão*. Tais as Leis nºs 4.403, de 22-12-21; 4.624, de 28-12-22; 4.793, de 7-1-24; Decreto nº 4.840, de 22-7-24; Lei nº 4.884, de 16-11-24; Lei nº 4.975, de 5-12-25; e Lei nº 5.177, de 17-1-27.

Cessada a vigência das Leis do Inquilinato, já outra era a situação econômica do País. Estável era a moeda e recrudesecera promissoramente a indústria da construção civil. Já havia prédios em abundância, excedendo a oferta à procura, reequilibraram-se os interesses em jogo. E mais, passou o locatário a desfrutar situação privilegiada, como refere Luiz Antonio de Andrade (op. cit. pág. 5):

“... nessa época, era até comum a oferta de prédios com o abatimento do aluguel para a hipótese de concordar o locatário em celebrar contrato mais longo. Sendo invariável então o valor da moeda, e inexistindo carência de prédios, o interesse do locador era o de conservar o locatário o maior tempo possível no imóvel, pois, desocupado este, ficaria ele sem renda até encontrar outro inquilino”.

Aconselhou-se, destarte, o retorno ao regime de livre iniciativa, extintas as causas da intervenção estatal. Daí, novamente, o primado do Código Civil, em matéria de locações, que acabou subsistindo por quase quinze anos (1928 a 1942).

No entanto, a crise econômica gerada pela Segunda Grande Guerra trouxe, novamente, inquietação às relações inquilino-proprietário, devido à escassez de moradias. O Governo foi obrigado a intervir outra vez, regulamentando o direito de contratar, atento à função social da propriedade.

Surgiu, então, em 1942, o Decreto-lei nº 4.598, de 28 de agosto, congelando os aluguéis vigentes e tomando outras medidas em defesa do locatário. Foi o primeiro diploma legal restringindo os direitos do locador, depois da Lei nº 4.403/21.

Em 28 de dezembro de 1950, com a Lei nº 1.300, prevista para vigorar por dois anos, mas que, na realidade, imperou até 1964, as relações locatícias sofreram um controle severo, objetivando dar ao inquilino todas as garantias possíveis.

Como consequência da intervenção do Estado nas locações, retirando ao proprietário o pleno gozo de seus direitos, houve uma sensível diminuição no ritmo de construção de novos edifícios residenciais ou não. O problema se agravou cada vez mais, sem que o Governo se arriscasse a solucioná-lo, temeroso do descontentamento popular. Somente em 1964, com a Revolução, foi que, através da Lei nº 4.494, de 25 de novembro, o direito do proprietário de livremente dispor de seu imóvel voltou a ser reconhecido, mas não totalmente, pois a lei criou uma diferença entre *locação velha* e *locação nova*. Na última era permitido convencionar livremente o aluguel, corrigindo-se monetariamente o valor ajustado a cada prorrogação, enquanto as locações em vigor ficavam submetidas a um certo controle. O aumento do aluguel só era permitido segundo uma tabela progressiva, a durar cerca de dez anos.

Foi, no entanto, a Lei nº 4.494, de 1964, um passo avante em relação à Lei nº 1.300. A liberdade de pactuar voltou a ser reconhecida, embora com algumas restrições, principalmente no caso das locações chamadas velhas.

De 1964 para cá, outras leis surgiram, obedientes todas à política adotada pela Revolução, do campo habitacional.

Estimulou-se a construção civil, oferecendo-se vantagens de investimento num campo antes deficitário, o que acarretou um crescimento sensível de novas moradias.

Podemos, com segurança, dizer que os governos revolucionários agiram corretamente e no momento certo, no que diz respeito à locação. Não fossem suas leis e estaríamos, ainda hoje, com o problema habitacional sem solução.

Acontece, no entanto, que as modificações introduzidas na Lei nº 4.494/64 tornaram demasiadamente complexo o problema da locação predial. No momento da aplicação da lei, o intérprete se vê às voltas com um emaranhado de disposições que o aturdem.

O ilustre desembargador Luiz Antônio de Andrade, na obra já citada, afirma:

“As modificações e alterações introduzidas no regime locatício, após promulgada a Lei nº 4.494; Lei nº 4.864, de 30-11-1965; Decreto-lei nº 4, de 7-2-1966; Decreto-lei nº 6, de 14-4-1966; Decreto-lei nº 322, de 7-4-1967; Lei nº 5.334, de 12-10-1967; Lei nº 5.441, de 24-5-1968 e Decreto-lei nº 890, de 26 de setembro de 1969 tornaram de tal modo complexo o problema da locação predial que até mesmo juristas, juízes e tribunais se perdem no emaranhado que a falta de técnica legislativa criou. Tantas e tais são as hipóteses a serem consideradas que, hoje em dia, para se saber em qual delas se ajusta o que se pretenda examinar, imprescindível se torna formular, preliminarmente, quatro questões:

1ª — Qual a Natureza da locação: *Residencial ou não-residencial*?

2ª — Se residencial, qual a data do “habite-se” do prédio?

3ª — Se não-residencial, está ela amparada pela “Lei de Luvas”?

4ª — Em qualquer caso, foi ela celebrada *Antes* ou *Depois* de 7 de abril de 1967?

Só após esclarecidos esses quatro pontos estará o intérprete habilitado a saber qual a *Legislação* aplicável à hipótese e qual o caminho a trilhar.”

A fim de eliminar de vez o problema da multiplicidade das leis de inquilinato, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.320/74, baseado em estudos e sugestões do ilustre jurista citado, Desembargador Luiz Antônio de Andrade.

O projeto em apreço não traz inovações. Limita-se a consolidar toda a legislação em vigor, objetivando facilitar o trabalho do intérprete. Dessa forma, a proposição estabelece dois regimes distintos, um abrangente das locações ditas antigas, quais as residenciais regidas atualmente pela Lei nº 4.494/64 (Regime Especial), e outro compreensivo das demais locações, as não-residenciais e as residenciais ajustadas a partir de 7-4-67 ou referentes a prédios de “habite-se” ulterior a 29-11-65 (Lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965, Lei nº 5.334, de 12 de outubro de 1967).

Ao nos manifestarmos nesta Comissão, pela primeira vez, sobre a matéria em exame, acolhemos a iniciativa do Poder Executivo, tendo em vista o objetivo declarado, de simplificar e racionalizar a Legislação vigente.

Coube, então, ao ilustre Deputado Celso Barros, contraditando o nosso parecer, acender a polêmica em torno do Projeto, mediante a abordagem dos temas da constitucionalidade, técnica legislativa e mérito. Para ele, basicamente, o Projeto revela “tendências acentuadamente individualistas que não se afinam com o disposto no art. 160 da Constituição, segundo o qual a propriedade tem função eminentemente social”.

Em última análise, preconizou o Sr. Deputado Celso Barros o retorno ao regime jurídico de controle absoluto das locações implantado pelas antigas Leis do Inquilinato, anteriores a 1964.

No ano de 1974, o nobre colega Alceu Collares oferecera ao exame do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.901, posteriormente emendado por ele próprio, através de substitutivo.

Condenando a plena liberdade de contratar, o autor do Projeto nº 1.901, ao tecer considerações sobre a política agora adotada pelo Governo, no campo habitacional, afirma:

“Economicamente, é possível que os teóricos de então estivessem certos, visto que os proprietários de imóveis passaram a ter, desde logo, um novo e garantido mercado para aplicação de seus recursos financeiros. O reajustamento dos aluguéis, que antes era exceção, passou a ser a regra, descortinando novas e auspiciosas perspectivas para construção civil, reajustada periodicamente em conformidade com as desvalorizações monetárias e rentabilidade do imóvel. Mas, do ponto de vista social, a mais sentida transformação é aquela que elevou o locador à condição de grande beneficiário do novo sistema, pois que a este e aos que o apoiaram deixaram de representar qualquer interesse jurídico as circunstâncias realacionadas com efetivo poder aquisitivo do locatário, ou mesmo as condições intrínsecas do prédio dado em locação.

A legislação atual é, pois, ao contrário de protecionista, tão-somente reguladora das relações locativas, com marcados objetivos de ordem econômica, o que não deixa de consagrar uma desatenção às implicações sociais decorrentes do problema da moradia.”

Em seguida, depois de reconhecer a inconveniência do retorno ao regime protecionista anterior a 1964, aponta, o ilustre autor citado, os pontos da atual legislação que devem ser aperfeiçoados e alguns aspectos que devem ser considerados pela nova lei, dentre os quais salientamos: a) a distribuição dos encargos resultantes da locação, de forma a não sobrecarregar o inquilino; b) enume-



ração dos casos em que a retomada do imóvel é possível, eliminando-se a chamada denúncia vazia; c) a renovação automática da locação; d) revogação da “Lei de Luvas”.

À semelhante argumentação, demos resposta, nestes termos:

## “ I — INCONSTITUCIONALIDADE:

Ao submeter locações ao regime do Código Civil, teria o Projeto fugido ao princípio consubstanciado no art. 160 da Constituição, que restringe o direito de propriedade aos limites do interesse social. Ficaram, assim, as locações, à mercê de normas inspiradas em rançoso individualismo, próprio de estágios sociais ultrapassados, tais as insculpidas no Capítulo IV, Seção I, epígrafe *Da Locação de Prédios*, do Código Civil. Por esse motivo seria inconstitucional o Projeto.

Semelhante arguição de inconstitucionalidade não merece maiores comentários, dada a sua manifesta inconsistência jurídica.

Se inconstitucional o Projeto, pelo motivo apontado, da mesma forma o seriam o próprio Código Civil e a Lei nº 4.334 de 12 de outubro de 1967, o que representaria rematado absurdo, a que ninguém se abalçou até agora.

## II — DEFEITO DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

Ao ver do Deputado Celso Barros, o Projeto incorreu em deslize de técnica legislativa ao inserir no Capítulo I, que trata do *Regime Especial*, normas de caráter genérico, que, por isso mesmo, deveriam ter aplicações a todos os casos de locações.

Realmente, se o desígnio do Governo foi o de consolidar a tumultuada e embaraçosa legislação vigente em matéria de locações, excluídas as disposições do Decreto nº 24.150, de 20-4-34 (Lei de Luvas), não se mostra aconselhável a técnica adotada, de se inscreverem sob a epígrafe de *Regime Especial* normas gerais até agora dominantes em todo o departamento normativo das locações, relegando-se, de outra parte, o chamado *Regime Comum*, abrangente, em verdade da maioria das situações locatícias existentes, ao império do Código Civil.

À vista daquele intento convinha esgotar a normação em torno de ambos os *Regimes*, evitando-se, com isso, as indesejáveis omissões e remissões tendentes a ensejar a aplicação do Código Civil.

Uma falha dessa natureza, porém, pode ser sanada mediante o aperfeiçoamento formal do Projeto sem que isso importe na alteração da sua substância.

### III — O ALEGADO RETROCESSO LEGISLATIVO:

Entende o Deputado Celso Barros que o Projeto representa um retrocesso legislativo, em confronto com a legislação vigente em matéria de locações, ao subordinar a grande maioria das situações locatícias, tais as discriminadas no art. 23, ao regime jurídico estabelecido no Código Civil.

Queremos crer, porém, que a crítica é exacerbada.

No tocante às locações residenciais e não-residenciais ajustadas a partir de 7-4-67, aquela providência não traz inovação, porquanto o Decreto-lei nº 322, de 7 de abril de 1967, substituído depois pela Lei nº 5.334, de 12 de outubro de 1967, já dispusera em tal sentido.

A inovação que surpreendemos no Projeto colhe apenas as locações não-residenciais ajustadas até 6-4-67 e as residenciais de prédios cujos “habite-se” fora concedido no período de 1º-12-65 a 6-4-67, visto como tais locações ainda gozam da tutela proporcionada pela Lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965 e o Decreto-lei nº 4, de 7-2-66.

As principais consequências de semelhante passo inovador se consubstanciam, relativamente às locações mencionadas, na dispensa de *notificação prévia* para a desocupação do imóvel e na atribuição de *efeito meramente devolutivo* ao recurso de apelação cabível da sentença de despejo.

Quanto ao mais, o Projeto se limita a reeditar disposições legais em vigor, tais as contidas na Lei nº 5.334, de 12 de outubro de 1967.

Por conseguinte, as críticas que o Projeto mereça porventura, por suas tendências liberais, devem ser dirigidas, na maior parte, à própria legislação em vigor.”

Posteriormente, outros projetos surgiram, versando sobre aspectos da locação e foram anexados ao Projeto do Executivo, o de nº 2.320/74.

Em suma, colimam essas proposições os seguintes objetivos:

Projeto de Lei nº 417/75, da autoria do nobre Deputado Freitas Nobre, criando o seguro de fiança locativa para substituir a clássica figura do fiador ou, mesmo, a caução.

Projeto de Lei nº 877/72, do Deputado Miro Teixeira, que assegura ao locatário, nas locações de prédios residenciais não amparados pela Lei nº 4.494/64, o direito à purgação da mora no caso de ação de despejo por falta de pagamento, a fim de evitar a rescisão.

Projeto de Lei nº 1.456/75, da lavra do Deputado Jorge Paulo, acrescentando dispositivo à Lei nº 4.494/64, no sentido de proibir ao locador a cobrança dos valores correspondente, ao Imposto Predial e Territorial Urbano.

Projeto de Lei nº 1.796/76, do Deputado Alexandre Machado, que consolida a legislação pertinente à locação predial urbana e dispõe sobre a locação rural.

No Capítulo I, trata genericamente das locações de prédios urbanos e, em seguida, no de nº II, especifica os direitos e deveres do locador e do locatário.

Nos cinco capítulos subseqüentes, cuida o mencionado projeto, das garantias locatícias, da prorrogação e reajustamento, da rescisão e retomada, das penalidades e, finalmente, das disposições gerais.

Projeto de Lei nº 2.307/76, do Deputado Tarcísio Delgado, que fixa limites para o aluguel de prédios urbanos, estabelecendo que não poderá o mesmo ser superior a 1% do valor do imóvel.

Projeto de Lei nº 2.164/76, do Deputado Otávio Ceccato. Acrescenta dispositivo à Lei nº 4.491/64, para permitir a colocação de grades de proteção nas unidades autônomas, pelos condôminos com filhos menores.

Projeto de Lei nº 2.190/76, da autoria do Deputado Theodoro Mendes, acrescenta dispositivo à Lei nº 6.239, de 19 de setembro de 1975, que regula as ações de despejo de hospitais, unidades sanitárias oficiais, estabelecimento de saúde e ensino. Encontra-se anexado a este Projeto o de nº 2.308/76, do Deputado Celso Barros, que propõe nova redação ao art. 4º da mencionada Lei nº 6.239/75.

Projeto de Lei nº 603/75, do Deputado Siqueira Campos, que propõe nova redação ao inciso V do art. 259 do Código de Processo Civil.

Projeto de Lei nº 678/75, do Deputado Jorge Paulo, que dispensa qualquer garantia fiduciária, nos contratos de locação de imóveis, quando o locatário demonstrar sua condição de pontual, mediante prova de pontualidade de alugueres nos dois anos anteriores e prova, mediante certidão negativa, de que não há títulos protestados em seu nome.

Projeto de Lei nº 1.610/75, do Deputado Jorge Paulo, veda a cobrança da taxa de condomínio superior a 10% do valor do aluguel.

Projeto de Lei nº 1.817/76, do Deputado Gióia Júnior, estabelece que as locações de prédios por entidades sindicais, quando destinados a atendimento médico, odontológico e outros, em benefício de seus associados, serão regidas pela legislação pertinente à locação residencial.

Projeto de Lei nº 1.855/76, do Deputado Jorge Paulo, estabelece normas complementares sobre condomínio em edificações.

Projeto de Lei nº 1.863/76, do Deputado Miro Teixeira, transfere para o locador, nas locações residenciais e comerciais, a responsabilidade pelos pagamentos dos impostos, taxas de condomínio e outros encargos que recaírem sobre o imóvel. Encontra-se anexado a este Projeto, o de nº 2.199/76, do Deputado Otávio Ceccato, que reserva ao locador o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano.

Em razão das controvérsias surgidas na Comissão de Constituição e Justiça, quando da discussão do Projeto nº 2.320/74, com repercussões pelo Plenário da Câmara dos Deputados e pela imprensa, e como consequência da preocupação então dominante de se oferecer ao locatário alguma garantia, evitando sua sujeição ao único arbítrio do locador, formou-se, em junho de 1975, uma subcomissão, integrada por sete membros, com a finalidade de examinar a legislação e os projetos de leis que dispunham sobre a locação de prédios urbanos residenciais, de fins comerciais e industriais.

A subcomissão deveria concluir pela elaboração, discussão e aprovação de um substitutivo que consolidasse e reformulasse a matéria, ouvindo, para seu esclarecimento, diversos especialistas em locação, como os desembargadores Luiz Antônio de Andrade e Cláudio Vianna de Lima, os Drs. Geraldo Rezende Ciribelli e Heráclito de Freitas Valle Correa, e o Deputado gaúcho Nivaldo Soares.

Realmente, através dos depoimentos tomados na subcomissão, verificou-se que o projeto do Executivo poderia ser melhorado, introduzindo-se-lhe algumas modificações que o readaptassem à realidade sócio-econômica brasileira.

A tarefa da subcomissão foi, certamente, de extrema importância, e veio demonstrar a preocupação de seus membros com os problemas resultantes da locação, objetivando garantir a todos, locadores e locatários, o respeito a seus direitos, sem deixar de lado a obrigação do Estado em zelar pela harmonia social.

Encerrados os trabalhos da subcomissão, o ilustre Deputado Alexandre Machado, em março de 1967, apresentou um projeto, como tentativa de consolidação da legislação pertinente à locação predial urbana, incluindo em seu bojo aquilo que, no seu entender, representava o pensamento do legislador brasileiro sobre o assunto.

Ao justificar seu trabalho o douto Parlamentar afirmou:

“Chegou o momento de se legislar, definitivamente, sobre locação predial urbana, tal como já se fez em relação à rural (Lei nº 4.504/64 — Estatuto da Terra). Não é possível ainda adotar-se a liberdade contratual, porque os efeitos da inflação são evidentes, e a procura é muito maior do que a oferta, de modo que os inquilinos ficam desamparados com o sistema legal existente. O contrato vale apenas por um ano. Após, os proprietários, abusivamente, exigem alugueres exagerados, e, caso o locatário não concorde, será despejado.”

E mais:

“Procura-se com a nova lei abranger tudo que diz respeito ao contrato de locação dos prédios urbanos, abandonando-se o sistema até então vigente, de remeter à legislação civil, naquilo que for omissa. A razão é simples. O Código Civil está para ser substituído, conforme projeto que se encontra no Legislativo, de modo que se torna difícil manter a nova lei por muito tempo, caso venha a se publicar o novo estatuto civil que, por sinal, trata muito mal esta matéria.”

Na verdade, o projeto do Deputado Alexandre Machado abrange todas as hipóteses que a relação *ex locato* poderá oferecer, e deverá ser objeto de exame, assim como os demais apresentados, em confronto com o Projeto nº 2.320/74, do Poder Executivo.

Este o relatório.

### Voto

O presente parecer se cinge aos objetivos propostos quando da criação da subcomissão destinada a examinar as leis e projetos de lei que disponham

sobre locação de prédios urbanos residenciais, de fins comerciais ou industriais, concluindo pela elaboração, discussão e aprovação do projeto que consolide a legislação sobre a matéria. Semelhante desiderato poderá ser alcançado se for possível encontrar o caminho justo e racional para conciliar os desencontros doutrinários surgidos durante nossos trabalhos. Para isso será necessário que entre nós impere o mais elevado espírito público, de forma a demonstrar que esta augusta Casa, apesar dos entreveros às vezes destemperados entre defensores de idéias divergentes, tem condições de, esfriados os ânimos, buscar e encontrar a melhor solução para os problemas nacionais, numa prova inequívoca da capacidade, da sinceridade e do valor de seus membros no desempenho de suas tarefas legiferantes.

Inicialmente, cabe o exame do Projeto nº 2.320/74, do Poder Executivo, remetido à apreciação do Congresso Nacional, com o objetivo de consolidar a legislação existente sobre locação, até então tumultuada pelo grande número de preceitos constantes de várias leis trazidas à luz a partir da de nº 4.494, de 25 de novembro de 1964.

O próprio Executivo, na Mensagem que acompanhou a referida proposição, após afirmar que o Governo do Presidente Castello Branco, encontrando o problema da locação em situação caótica, com dezessete leis a discipliná-lo, todas em vigor, decidiu buscar uma solução acertada para o mesmo. E conclui que, de 1964 para cá, surgiram outras tantas alterações da Lei nº 4.494, que novamente se torna necessária uma correção corajosa.

Cuida-se, no projeto, “de agrupar, dentro da mesma lei e em apenas dois capítulos, toda a matéria pertinente ao arrendamento de prédios urbanos”, disciplinando, no primeiro, as locações regidas pela Lei nº 4.494/64, chamadas locações velhas e, no outro, as demais. Não fugiu, o Poder Executivo, da linha traçada no primeiro Governo da Revolução, no que diz respeito à política adotada; vale dizer, continuou respeitando a plena liberdade de contratar — consequência, por sua vez, do total acatamento ao direito de propriedade —, sem intervir ou impor regras, exclusão feita das chamadas locações velhas.

Uma inovação foi introduzida pelo projeto: admitiu o reajuste dos aluguéis aos níveis de elevação do valor das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, e não mais aos percentuais do aumento do salário mínimo.

A proposição nascida do precípua objetivo “de garantir a tranquilidade dos interesses das partes que intervêm no negócio jurídico da locação e, pois, garantir também a paz social” mereceu meu apoio, como relator, mas foi de

imediatamente contraditada pelo ilustre Deputado Celso Barros que, acoimando-a de instrumento de proteção ao locador, ofereceu-lhe substitutivo.

A discussão, nesta Comissão, deixou de girar sobre os aspectos constitucionais, jurídicos e de técnica legislativa do projeto, para enveredar pelo campo doutrinário, permitindo se iniciasse uma longa polêmica sobre o caráter eminentemente social ou não do contrato de locação. Defensores de teses antagônicas debateram o assunto, controvertido por excelência. As consequências do debate estão relatadas com minúcias no início deste trabalho, o que torna despiçando reavivá-lo agora. Interessa-nos examinar o substitutivo do ilustre Deputado Celso Barros.

Em seu trabalho, o Parlamentar piauiense condena o que chama de tendências acentuadamente individualistas do projeto do Executivo que, no seu entender, conforma-se ao estilo do Código Civil Brasileiro; este, por sua vez, construído sobre uma concepção racionalista e liberal da propriedade, avesso, portanto, à doutrina adotada pela Constituição do Brasil que define a propriedade “em seu conteúdo social, com fundamento na ordem econômica e na justiça social”.

Embora não negando razão ao Governo do Presidente Castello Branco ao sancionar a Lei nº 4.494/64, pois o sistema anterior era a causa principal do desestímulo à construção civil, propõe, até certo ponto, o referido Parlamentar, um retorno ao regime vigorante antes de 1964. Libera a estipulação do valor do aluguel inicial, mas condiciona os posteriores reajustamentos à elevação do salário mínimo, na proporção máxima em que se elevarem as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. Condiciona o pedido de despejo a certas condições, eliminando a chamada denúncia vazia. E introduz algumas modificações na legislação referente aos imóveis não-residenciais.

Pouco depois, em junho de 1975, o Deputado Alceu Collares apresentou um substitutivo ao projeto do Executivo, numa tentativa de consolidar e inovar a legislação sobre a locação de prédios urbanos residenciais e não-residenciais. Anteriormente, em 1974, o mesmo Parlamentar apresentara o Projeto nº 1.901, dispondo “sobre os encargos relativos à locação de imóveis residenciais”.

No substitutivo em questão, o autor repete o Projeto nº 1.901, acrescentando outras normas retiradas de outras leis e da própria proposição do Poder Executivo. Sua linha doutrinária está exposta com clareza em sua justificação e pode ser resumida no seguinte:

“Se não houver, imediatamente, profundas alterações na legislação que disciplina a locação residencial, de fins comerciais ou indus-

triais, para se estabelecer um justo equilíbrio entre os interesses do proprietário e do locatário, dentro em pouco, dificilmente será possível o exercício do direito de morar. A locação é uma espécie de atividade que não pode ficar, exclusivamente, sujeita à lei da oferta e da procura, sob pena de acontecer, como acontecendo está, nos centros mais populosos, em que as exigências para a locação de um imóvel são tais e tantas, excessivas e absurdas, que dificultam a celebração de um contrato de locação.”

Em março do corrente ano, após os trabalhos da Subcomissão de Inquilinato, o Deputado Alexandre Machado, procurando somar as opiniões divergentes reveladas no correr dos debates, buscando o que de melhor — na sua douta opinião — fora trazido à baila, apresentou um novo projeto, consolidando a legislação pertinente à locação predial urbana.

O projeto em questão regula todas as locações, residenciais ou não, salvo aquelas regidas pela “Lei de Luvas”; retira a locação do domínio do Código Civil; facilita ao locatário a aquisição do prédio locado, mediante o direito de preferência; obriga ao locador depositar a soma caucionada em caderneta de poupança, na Caixa Econômica Federal; dispõe sobre os direitos e deveres das partes intervenientes na locação; regula o reajustamento dos aluguéis; prorroga, por prazo indeterminado, as locações que se vencerem; estabelece em que condições o locador pode rescindir o contrato ou exercer o direito de retomada; dá à apelação nas ações de despejo, em certos casos, o efeito suspensivo; institui penalidades para casos de violação da lei; e, ainda, manda aplicar à locação rural alguns dos dispositivos do projeto.

Com exclusão do Projeto nº 2.320, de 1974, do Poder Executivo, os demais buscam oferecer ao inquilino certa segurança, mediante o controle legal das normas contratuais próprias da locação, retirando ao proprietário o direito de dispor livremente de seu prédio.

Com quem a razão?

Já foi dito e repetido que o Poder Executivo, ao submeter à apreciação desta Casa o Projeto de Lei nº 2.320/74, não pretendeu inovar em matéria de locação. Apenas se dispôs a consolidar a legislação existente, enquanto não considerasse necessária uma mudança na política adotada.

No entanto, força é reconhecer que os preceitos legais editados após a Lei nº 4.494, de novembro de 1964, já não se ajustam à nova realidade sócio-econômica imperante no País, determinada, basicamente, por toda uma conjuntura internacional em que pontificam a desproporção entre o aumento verti-



ginoso das populações e a produção de alimentos, a crise de energia, a falta de trabalho e a desvalorização da moeda.

A partir de 1964, e durante doze anos, aproximadamente, proporcionou-se aos proprietários a recuperação dos prejuízos sofridos mercê do rígido dirigismo contratual que prevaleceu no longo período de vinte e dois anos, em que predominaram as antigas leis do inquilinato. E, ademais, se lhes propiciou, graças ao estímulo imobiliário, o crescimento econômico.

Por conseguinte, a legislação revolucionária atingiu o seu objetivo fundamental de valorização da propriedade.

Urge, agora, atentar ao aspecto social, vistas postas nos problemas dos locatários, já em posição de inferioridade no embate de interesses.

Parece-nos adequar-se ao momento a lição de Francisco Campos, embora ditada em 1925:

“Entre o direito do proprietário de usar e dispor livremente de sua propriedade e o interesse público, ligado ao destino e ao uso da propriedade, se estabelece, portanto, nos períodos de crise, antagonismo radical e manifesto. É indispensável dar solução ao conflito. É o papel que exerce o Estado, intervindo no sentido de tutelar contra o uso abusivo da propriedade os grandes e complexos interesses da comunidade, intimamente dependentes desse bem essencial à vida.” (*Direito Constitucional*, pág. 118.)

Destarte, justificar-se-ia, nesta altura, o retorno à aplicação generalizada dos princípios estabelecidos na Lei nº 4.494/64, como solução intermédia para a problemática das locações, dentre os quais se destacam:

1º) a prorrogação de todos os contratos de locação que se vençam na vigência da nova lei;

2º) a liberdade de contratar aluguel, em relação aos prédios vagos na vigência da lei;

3º) o controle dos reajustamentos de aluguel;

4º) previsão dos casos de retomada; e

5º) especificação das obrigações de locador e locatário, máxime quanto aos encargos da locação.

Pelos motivos expostos, numa tentativa de conciliar os interesses de locadores e locatários, atento à atual política social do Governo do Presidente Ernesto Geisel, decidimos refundir as diversas sugestões apresentadas nesta Co-

missão, reformulando o Projeto de Lei nº 2.320/74, a fim de submeter ao douto exame de nossos Pares o substitutivo elaborado com a paciente colaboração de dedicados integrantes da Assessoria Técnica da Bancada Paulista no Congresso Nacional.

Será justo, neste ponto, destacarmos o alto papel desempenhado, no desenrolar dos acontecimentos, pelo insigne jurista gaúcho Dr. Oswaldo Optiz. A este renomado autor, uma das maiores autoridades na matéria, devem a Subcomissão especial, este relator, e alguns dos Deputados que acolheram os seus subsídios, a mais farta e generosa colaboração, de tal sorte que o culto e modesto mestre deve merecer o maior relevo na solução do problema, se encontrada.

Suas obras, no campo da locação predial, contam-se em grande número, e seu prestígio, justo e merecido, é de tal forma incontestado, que podemos apontá-lo como símbolo de quantos, através dos longos caminhos percorridos pelo Projeto nº 2.320/74, deram a sua anônima e desprendida colaboração para o objetivo comum.

Este trabalho não tem, deste Relator, qualquer mérito pessoal. É apenas a minuciosa recolhida das intenções dos Deputados desta Casa e dos esforços dos membros da Comissão de Constituição e Justiça, que se mostrou digna da Câmara dos Deputados brasileiros.

Sala das Sessões da Comissão, 30 de novembro de 1976. — *Blota Júnior*.

## **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.320/74**

*“Regula a locação predial urbana, e dá outras providências.”*

(Do Sr. Blota Júnior)

O Congresso Nacional decreta:

### **CAPÍTULO I** **Da Locação em Geral**

Art. 1º A locação do prédio urbano regula-se pelo disposto nesta lei.

§ 1º Aplica-se à sublocação o disposto quanto à locação, no que couber.

§ 2º As locações para fins comerciais ou industriais continuam regidas pelo Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934.

§ 3º Não proposta a ação renovatória do contrato prevista no Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934, sujeita-se a locação ao regime instituído nesta lei.

Art. 2º A cessão da locação, a sublocação total ou parcial e o empréstimo do imóvel dependem de consentimento prévio e escrito do locador.

Parágrafo único. Não se presume o consentimento da simples demora do locador em manifestar formalmente a sua oposição.

Art. 3º O cônjuge sobrevivente e, sucessivamente, os herdeiros necessários e as pessoas que viviam na dependência econômica do locatário, desde que residentes no prédio, terão direito de continuar a locação ajustada por tempo indeterminado ou a prazo certo.

Parágrafo único. Nas locações por tempo indeterminado, morrendo o locatário estabelecido no prédio com fundo de comércio ou indústria, sub-rogar-se-ão no contrato o espólio do inquilino falecido, e, a seguir, o sucessor no negócio.

Art. 4º O novo proprietário é obrigado a respeitar a locação, ressalvado o direito de rescindi-la ou denunciá-la, nos casos previstos no art. 30.

## CAPÍTULO II

### Dos Deveres do Locador e Locatário

Art. 5º O locador é obrigado:

I — a entregar o imóvel locado ao locatário em estado de servir ao uso a que se destina;

II — a garantir-lhe, durante o tempo do contrato, o uso pacífico do prédio locado;

III — a pagar os impostos que incidam sobre o imóvel;

IV — a pagar o seguro do imóvel locado; e

V — a pagar as taxas e quaisquer despesas de intermediação ou administração imobiliária, bem como as despesas extraordinárias de condomínio.

Parágrafo único. Por despesas extraordinárias de condomínio compreendem-se todos os encargos referentes a obras que interessam à estrutura integral ou à aparência interna ou externa do prédio, bem como os neces-

sários para repor suas condições de habitabilidade, e que não se incluam nos custos de condomínio previstos no art. 6º

Art. 6º O locatário é obrigado:

I — a servir-se do prédio locado para o uso convencionado ou presumido, compatível com a natureza deste, e com os fins a que se destina, devendo tratá-lo com o mesmo cuidado como se fosse seu;

II — a pagar pontualmente o aluguel, no prazo ajustado, ou, na falta de ajuste, até o dia dez (10) do mês seguinte ao vencido;

III — a levar ao conhecimento do locador as turbações de terceiros;

IV — a restituir o prédio, finda a locação, no estado em que o recebeu, salvo as deteriorações naturais ao uso normal; e

V — a pagar os encargos de limpeza, força e luz, água e saneamento, bem como as despesas ordinárias de condomínio.

Parágrafo único. Por despesas ordinárias de condomínio entendem-se as necessárias à administração respectiva, a saber:

a) salários e demais encargos trabalhistas, além de contribuições previdenciárias dos empregados;

b) água, luz e força utilizadas nas instalações e partes de uso comum;

c) limpeza e conservação das instalações e dependências de uso comum;

d) manutenção e conservação de equipamentos hidráulicos e elétricos de uso comum;

e) manutenção e conservação de elevadores; e

f) pequenos reparos em partes externas das instalações hidráulicas e elétricas.

Art. 7º O locador resguardará o locatário dos embaraços e turbações de terceiros, que tenham ou pretendam ter direitos sobre o prédio locado, e responderá pelos seus vícios, ou defeitos, anteriores à locação.

Art. 8º Incumbem ao locador todas as reparações de que o prédio necessitar.

Art. 9º O locatário é obrigado a fazer por sua conta, no prédio, as reparações de estragos a que der causa, desde que não provenham do uso normal.

Art. 10. O locatário tem direito a exigir do locador, quando este lhe entregar o prédio, relação escrita do seu estado.

Art. 11. No caso de venda, promessa de venda ou cessão de direitos, o locatário tem preferência para adquirir o prédio locado em igualdade de condições com terceiro, devendo o proprietário dar-lhe conhecimento do negócio, mediante notificação judicial ou comprovadamente efetuada.

§ 1º Se o prédio estiver sublocado em sua totalidade, a preferência caberá ao sublocatário e, sendo vários os sublocatários, a todos em comum ou a qualquer deles, se um só for o interessado.

§ 2º Em se tratando de venda de mais de uma unidade imobiliária, a preferência incidirá sobre a totalidade dos bens objeto de alienação.

§ 3º Havendo pluralidade de candidatos, caberá a preferência ao locatário mais antigo.

§ 4º O direito de preferência previsto neste artigo não alcança os casos de venda judicial, permuta e doação.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo às locações regidas pelo Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934.

Art. 12. O locatário a quem não se notificar a venda, promessa de venda ou cessão de direitos poderá, depositando o preço e demais despesas do ato de transferência, haver para si o imóvel locado, se o requerer no prazo de seis meses a contar da transcrição ou inscrição do ato competente no Cartório do Registro de Imóveis.

Art. 13. Não é lícito o locatário reter o prédio locado, exceto no caso de benfeitorias necessárias ou úteis, se estas houveram sido feitas sem oposição do locador.

Art. 14. O sublocatário responde, subsidiariamente, ao locador, pela importância que dever ao sublocador, quando este for demandado, e, ainda, pelos alugueres que se vencerem durante a lide.

§ 1º Neste caso, notificado o sublocatário da ação, se não declarar logo que adiantou alugueres ao sublocador, presumir-se-ão fraudulentos todos os recibos de pagamentos adiantados, salvo se constarem de escrito com data autenticada.

§ 2º Salvo o caso deste artigo, a sublocação não estabelece direitos nem obrigações entre sublocatário e locador.

Art. 15. Rescindida ou finda a locação, resolvem-se as sublocações, salvo o direito de indenização que possa competir ao sublocatário contra o sublocador.

Art. 16. Se o prédio necessitar de reparos urgentes, o locatário será obrigado a consenti-las.

§ 1º Se os reparos durarem mais de quinze dias, o locatário poderá pedir abatimento proporcional no aluguel.

§ 2º Se durarem mais de um mês, e tolherem o uso regular do prédio, poderá rescindir o contrato.

Art. 17. O locatário que não pagar aluguel ou encargos legais no prazo fixado no contrato, ou até o dia 10 (dez) do mês seguinte ao vencido, fica sujeito ao pagamento do juro de 1% ao mês, e multa de 10% sobre o débito.

### CAPÍTULO III

#### Das Garantias Locatícias

Art. 18. No contrato de locação, pode o locador exigir do locatário as seguintes garantias:

I — caução em dinheiro;

II — fiança;

III — garantia fidejussória, na forma do art. 1.481 do Código Civil; e

IV — seguro de fiança locatícia.

Parágrafo único. É vedada mais de uma modalidade de garantia num mesmo contrato de locação.

Art. 19. A caução em dinheiro não poderá exceder ao valor de 3 (três) meses de aluguel.

§ 1º A caução será efetuada mediante depósito em carteira de poupança autorizada pelo Poder Público, pelo prazo de duração da locação, cabendo ao locatário as vantagens daí decorrentes, por ocasião do levantamento da soma respectiva.

§ 2º A infração ao disposto no § 1º sujeitará o locador ou seu representante ao pagamento de uma multa equivalente às vantagens decorrentes do depósito, que o locatário poderá cobrar por via executiva.

Art. 20. O Poder Executivo expedirá, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta lei, as normas regulamentares do seguro de fiança a que se refere o item IV do art.19.

Art. 21. Se a fiança for por prazo certo, poderá o locador exigir do locatário, durante a prorrogação contratual, a apresentação de novo fiador no prazo de 30 (trinta) dias. Se este não o fizer ficará sujeito à caução prevista no item I do art. 19.

## **CAPÍTULO IV**

### **Da Prorrogação Contratual e do Reajustamento do Aluguel**

Art. 22. Consideram-se prorrogadas por tempo indeterminado todas as locações que se vencerem na vigência desta lei, continuando em vigor as demais cláusulas contratuais, e regulando-se por esta lei os reajustamentos de alugueres.

Art. 23. É livre a convenção do aluguel dos prédios vagos ou que vierem a vagar na vigência desta lei, processando-se os reajustamentos na forma prevista no art. 24.

Art. 24. O aluguel dos prédios urbanos somente poderá ser reajustado toda a vez que for alterado o salário mínimo e na forma das tabelas expedidas pela Secretaria do Planejamento da Presidência da República.

Art. 25. O aluguel da sublocação não poderá exceder ao da locação e, quando parcial aquela, será fixado em função da área ocupada e da situação desta no prédio.

Parágrafo único. Nas habitações coletivas, sujeitas a registro policial, o total dos alugueres das sublocações não poderá exceder ao dobro do aluguel da locação.

Art. 26. Toda vez que for elevado o aluguel da locação, poderá ser, na mesma proporção, majorado o da sublocação.

## **CAPÍTULO V**

### **Da Rescisão e Retomada**

Art. 27. O despejo somente será concedido:

I — se o locatário não pagar o aluguel da locação e demais encargos no prazo convencionado ou, na falta deste, até o dia 10 (dez) do mês seguinte ao vencido;

II — se o locatário infringir obrigação legal ou cometer infração de obrigação contratual;

III — se o proprietário, promitente comprador ou promitente cessionário, em caráter irrevogável e imitido na posse, com título registrado, pedir o prédio para residência de ascendente ou descendente que não dispuser, nem o respectivo cônjuge, de prédio residencial próprio;

IV — se o locador pedir parte do prédio que ocupa, ou em que reside, para seu uso próprio ou para residência de descendente, ascendente ou de seu cônjuge;

V — se o locador que residir ou utilizar prédio próprio ou de que seja promitente comprador ou promitente cessionário, pedir para seu uso outro de sua propriedade ou do qual seja promitente comprador ou promitente cessionário, sempre em caráter irrevogável, com imissão de posse e título registrado, comprovada em juízo a necessidade do pedido;

VI — se o empregador pedir o prédio locado a empregado, quando houver rescisão do contrato de trabalho, e a ocupação do imóvel se relacionar com o emprego;

VII — se o Instituto ou Caixa, promitente vendedor, pedir o prédio para residência de seu associado ou mutuário, promitente comprador;

VIII — se o proprietário, promitente comprador ou promitente cessionário, que preencha as condições do item III, e haja quitado o preço da promessa ou que, não o tendo feito, seja autorizado pelo proprietário, pedir o prédio para demolição e edificação licenciada, ou reforma, que lhe dêem maior capacidade de utilização, considerando-se como tal a de que resulte aumento ao menos de 20% (vinte por cento) na área construída. Se o prédio for destinado à exploração de hotel, o aumento deverá ser, no mínimo, de 50% (cinquenta por cento);

IX — se o proprietário, promitente comprador ou promitente cessionário nas condições do item III, pedir o prédio para reparações urgentes determinadas pela autoridade pública, que não possam ser normalmente executadas com a permanência do locatário no imóvel, ou, podendo ser, ele se recuse em consenti-las;

X — se o proprietário, promitente comprador ou promitente cessionário nas condições do item III, residindo em prédio alheio ou dele se utilizando, pedir, pela primeira vez, o prédio locado para uso próprio, ou se, já o havendo retomado anteriormente, comprovar em juízo a necessidade do pedido.



§ 1º Fundando-se a ação de despejo nos casos previsto nos itens III, IV, V, VII, VIII e X, se o locatário, no prazo de 15 (quinze) dias, declarar nos autos que concorda com o pedido de desocupação do prédio, o juiz homologará o acordo por sentença, na qual fixará o prazo de 6 (seis) meses, contados da citação, para a desocupação, e imporá ao mesmo o ônus do pagamento das custas e de honorários de advogado, na base de 20% (vinte por cento) do valor do débito. Se, findo o prazo, o locatário houver desocupado o imóvel, ficará isento do pagamento das custas e honorários. Em caso contrário, será expedido mandado de despejo.

§ 2º Contestada a ação, o juiz, se a julgar procedente, assinará ao réu o prazo de cento e vinte (120) dias para a desocupação do prédio, salvo se, entre a data da citação e a da sentença de primeira instância, houverem decorrido mais de seis (6) meses, ou, ainda, se a locação houver sido rescindida com fundamento nos itens I, II, VI e IX, casos em que o prazo para a desocupação não excederá de trinta (30) dias.

§ 3º Na ação de despejo, dar-se-á ciência aos sublocatários legítimos, do pedido inicial.

§ 4º Da sentença que decretar o despejo, caberá apelação em ambos os efeitos, salvo nos casos dos itens I e II deste artigo.

§ 5º No caso do inciso V, o retomante é obrigado a dar ao locatário, em igualdade de condições com terceiros, a preferência para a locação do prédio que ocupa e do qual se queira mudar, a menos que a mudança decorra de desapropriação ou de interdição do prédio, pela autoridade pública.

Art. 28. No caso do item I do art. 28, poderá o devedor evitar a rescisão, requerendo, no prazo da contestação da ação de despejo, lhe seja permitido o pagamento do aluguel e encargos devidos, as custas e os honorários do advogado do locador, fixados de plano pelo juiz. O pagamento deverá ser realizado no prazo que o juiz determinar, não excedente de trinta (30) dias, a contar da juntada do mandado de citação aos autos do processo, fazendo-se depósito, em caso de recusa.

§ 1º A purgação da mora só não será admitida se, nos últimos doze meses, por duas vezes, já houver sido facultada e o novo débito, ao ser proposta a ação, for superior a dois (2) meses de aluguel.

§ 2º Para os fins do disposto no parágrafo anterior, não serão consideradas as purgações realizadas até a publicação desta lei.

Art. 29. Ressalvada a preferência do locatário, o sublocatário legítimo (art. 2º), desde que satisfaça as exigências do artigo anterior e ofereça uma das

modalidades de garantia previstas no art. 19, sub-rogar-se-á nos direitos decorrentes desta, com relação ao prédio.

Parágrafo único. Se houver mais de um pretendente, o juiz, ouvido o locador, decidirá por equidade, concedendo a locação a um dos interessados.

Art. 30. Ficará o retomante sujeito a pagar ao locatário multa arbitrada pelo juiz, até o máximo de vinte e quatro meses de aluguel e mais vinte (20) por cento de honorários de advogado, se, salvo motivo de força maior, nos casos dos itens III a V e VII a X do art. 30, não usar o prédio para o fim declarado, dentro de sessenta (60) dias, ou nele não permanecer durante um ano.

Parágrafo único. A cobrança da multa e honorários far-se-á nos próprios autos da ação de despejo, pelo processo de execução.

Art. 31. Se rescindida amigavelmente a locação escrita ou verbal, ou sendo a locação por prazo indeterminado, morrer o locatário sem qualquer dos sucessores previstos no art. 3º, o sublocatário legítimo (art. 2º) poderá continuar a locação, desde que caucione em mão do locador importância correspondente a três (3) meses de aluguel, ou, a critério deste, ofereça qualquer das garantias previstas no art. 19.

§ 1º Havendo mais de um sublocatário legítimo, é facultado ao locador optar entre reconhecer a todos, daí por diante, como locatários diretos, ou indicar aquele que deve continuar como locatário sublocador, o qual manterá as sublocações existentes.

§ 2º Não aceita a indicação pelo sublocatário escolhido nem por qualquer daqueles que, em substituição, o locador indicar, todos os sublocatários serão havidos como locatários diretos.

Art. 32. O despejo de hospitais, unidades sanitárias oficiais, estabelecimentos de saúde e de ensino público, regular-se-á pela Lei nº 6.239, de 10 de setembro de 1975.

## **CAPÍTULO VI**

### **Das Penalidades**

Art. 33. Constitui contravenção penal, punida com prisão simples, de cinco (5) dias a seis (6) meses, ou multa entre o valor de um (1) a dez (10) aluguéis vigentes à época da infração:

I — exigir, por motivo de locação ou sublocação, quantia ou valor além do aluguel e dos encargos permitidos;



# **REAJUSTAMENTOS SALARIAIS**

## **PROJETO DE LEI Nº 1.867, DE 1979**

Estabelece normas para os reajustamentos salariais, e determina outras providências.

Autor: Deputado WILSON BRAGA  
Relator: Deputado NILSON GIBSON

### **I — Relatório**

A proposição legislativa em exame intenta estabelecer novas diretrizes para a atual política salarial, com a instituição do sistema de reajustes salariais mediante negociações diretas entre empregados e empregadores.

2. De acordo com a proposta, os reajustes salariais processar-se-ão anualmente mediante acordo, convenção coletiva, ou, quando não se chegar a termo de mútua conveniência, por decisão judicial, sempre com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor — INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE (art. 2º).

3. Por força do comando registrado no parágrafo único do mesmo art. 2º, fica instituída a obrigatoriedade de divulgação mensal do “índice de elevação do custo de vida e o total acumulado nos últimos 12 (doze) meses”.

4. Atento aos efeitos perversos de uma inflação a taxas elevadas sobre os salários, particularmente daqueles situados na base da pirâmide salarial, cuidou o nobre Autor de instituir mecanismo inovador, com o qual introduz a possibilidade de redução da periodicidade anual dos reajustes, caindo esta para seis meses, sempre que o custo de vida registre taxa de elevação da ordem de 15%

(quinze por cento) — art. 3º. Alerta, entretanto, na sua justificação, que, em qualquer caso, o percentual de reajustamento será igual ao da elevação do custo de vida.

5. No art. 4º, firma o projeto o princípio da isonomia salarial a ser compulsoriamente observado nos casos em que o empregado for admitido na vigência de remuneração estabelecida por acordo, convenção ou sentença normativa, isto é, o nível salarial do empregado admitido em tais circunstâncias terá como limite mínimo o de outro que, contratado anteriormente ao reajustamento, e exerça idêntica função, tenha sido contemplado com tal benefício. Somam-se a essas regras as disposições do art. 5º, as quais abrem a possibilidade, por qualquer das formas de estabelecimento dos reajustes, de fixação de níveis salariais mínimos, já para todos os empregados da categoria ou da empresa, já para os que exerçam funções especificadas. A Justiça do Trabalho, todavia, por expressa ressalva do § 1º (art. 5º), somente poderá estabelecer níveis salariais mínimos, quando “justificados pela natureza da atividade da empresa” e/ou quando esta suporte tais encargos sem traumatismos financeiros. Ainda nos termos do art. 5º, os valores mínimos, uma vez fixados, somente poderão ser revistos dentro da periodicidade que o projeto prevê, e nenhum empregado da mesma categoria ou com função idêntica poderá ser remunerado com salário inferior a esse teto.

6. Persegue, desse modo, o nobre Deputado o objetivo de, se não conter, minimizar a alarmante taxa de rotatividade da mão-de-obra verificada, hoje, quando da ocorrência de reajustes salariais, objetivo esse complementado com a permissibilidade de serem concedidas taxas de reajustamento salarial em nível superior ao experimentado pelo INPC (art. 6º), sendo, não obstante, defeso o repasse para os preços dos produtos dos custos equivalentes ao valor que exceder o fixado com base no INPC.

7. Norma limitativa, entretanto, emerge da redação do parágrafo único do art. 6º, que só permite às empresas e entidades sujeitas ao controle do Conselho Nacional de Política Salarial — CNPS, concederem reajustes por acordo, ou espontâneos, com observâncias das resoluções do aludido Conselho.

8. Na opinião do distinto Autor, com as disposições que constam do art. 7º, fundamentalmente, restaura-se o poder normativo da Justiça do Trabalho, o que tem sido, com frequência, reclamado por magistrados da área trabalhista.

9. Entendeu, porém, o nobre Autor do projeto, estabelecer como regra condicionante para o processamento judicial do pedido de reajuste salarial, ainda que se trate de revisão de sentença normativa, a prévia observância dos procedimentos para a negociação coletiva. Quando se tratar de empresa com quadro de pessoal organizado em tabela ou carreira e com estabelecimentos em

mais de uma região da Justiça do Trabalho, instaurar-se-á o dissídio perante o Tribunal Superior do Trabalho, cuja decisão se aplicará a todos os integrantes do quadro ou da tabela (art. 8º).

10. Finalmente, preconiza o eminente Parlamentar, nos termos do art. 9º, regras específicas encaminhadas para os órgãos, segundo as quais nas revisões de tarifas e preços não serão computadas as parcelas de custos correspondentes aos reajustes salariais que ultrapassarem aqueles calculados com base no INPC.

## II — Voto do Relator

11. A teor do art. 28, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a este órgão técnico manifestar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição em exame.

12. Inegavelmente, a matéria é da competência da União para sobre ela legislar nos termos do art. 8º, inciso XVII, alínea *b*, da Lei Maior, e a iniciativa parlamentar encontra respaldo no art. 56, inexistindo, *in casu*, quaisquer das restrições enunciadas, dentre outros, nos arts. 57 e 65 do mesmo diploma legal.

13. Também não vislumbramos quaisquer indícios de infringência aos postulados que animam o princípio da juridicidade.

14. Sob o ângulo da técnica legislativa, entendemos conveniente oferecer um conjunto de emendas, com a finalidade de depurá-la, ajustando os termos da proposição a uma melhor disciplina formal e lógica.

15. De início, alvitramos a substituição da expressão “decisão judicial”, na redação do art. 2º, por “sentença normativa”, mais pertinente por já consagrada, em tais casos, nos meios forenses. Entendemos, outrossim, despidiend a indicação expressa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, como órgão encarregado de proceder ao cálculo do INPC. Extinto o órgão ou modificadas as suas atribuições, resulta desatualizado o dispositivo legal. Por isso, tal providência parece-nos mais consentânea para norma regulamentar, prevista no art. 81, inciso III, da Constituição Federal.

16. Ainda no domínio do art. 2º, entendemos conveniente oferecer nova redação para o seu parágrafo único, com a finalidade de adequá-la às modificações sugeridas para o *caput* do artigo, tornando, assim, os seus termos mais consistentes. Considerando, outrossim, que proposta fora a eliminação da expressa menção feita ao IBGE, parece-nos pertinente atribuir ao Poder Executivo, de forma genérica, a incumbência divulgatória de que trata a proposição, que o fará pelos meios que melhor lhe convier. Da mesma forma, sugerimos a

substituição da expressão “índice de elevação do custo de vida e o total acumulado...” por “variação do INPC ocorrida no mês anterior e a acumulada...”, ainda na linha de tornar a redação mais consistente, escoimando-a de impropriedades. Com efeito, a elevação acumulada do INPC obtém-se por produto e não por adição (total).

17. Recomendamos, outrossim, além da substituição da expressão, mais adiante, “custo de vida” por “INPC”, a eliminação da subseqüente “calculada na forma estabelecida no artigo anterior”, bem assim fique expresso que a elevação superior a 15% (quinze por cento) considerar-se-á no seu acumulado. No primeiro caso, a supressão justifica-se pelo fato de o “artigo anterior” não especificar a forma como será calculado o INPC, mas o órgão que o elaborará; e no segundo, é evidente o propósito do Autor.

18. Igualmente, se nos afigura recomendável aditar a palavra “mínimo” entre as palavras “limite” e “compulsório”, que constam da redação do art. 4º, para evitar ambigüidade interpretativa. Aliás, essa disposição é manifestada pelo próprio Autor na sua justificação.

19. Por fim, em face das razões expostas nos §§ 17 e 18, aviltramos seja modificada a redação do art. 6º, não somente com a finalidade de adequá-las às alterações propostas anteriormente, mas, também, para torná-la mais concisa e coerente.

Em razão de todo o exposto, VOTAMOS pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com emendas anexas.

Sala da Comissão, 11 de outubro de 1979. — *Nilson Gibson*, Relator.

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

### Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião de sua Turma “A”, opinou, unanimemente, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com 4 (quatro) emendas, do *Projeto nº 1.867/79*, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Djalma Marinho — Presidente; Nilson Gibson — Relator; Antônio Dias, Ernani Satyro, Francisco Benjamim, Joacil Pereira, Jorge Uequet, Lidovino Fanton, Modesto da Silveira e Tarcísio Delgado.

Sala da Comissão, 10 de outubro de 1979. — *Djalma Marinho*, Presidente — *Nilson Gibson*, Relator.

## EMENDA (MODIFICATIVA) Nº 1

Dê-se ao art. 6º a seguinte redação:

“Art. 6º As empresas poderão, por ato unilateral ou por acordo coletivo de trabalho, conceder reajustamentos em bases superiores à variação do INPC, desde que a diferença não seja repassada para os preços dos produtos ou serviços.”

Sala da Comissão, 10 de outubro de 1979. — *Djalma Marinho*, Presidente  
— *Nilson Gibson*, Relator.

## EMENDA (ADITIVA) Nº 2

Dê-se ao art. 4º a seguinte redação:

“Art. 4º O salário do empregado admitido na empresa durante a vigência do acordo, convenção ou sentença normativa terá como limite mínimo compulsório o salário reajustado daquele que, contratado antes dessa vigência, estiver exercendo função idêntica, observadas as normas sobre a isonomia salarial.”

Sala da Comissão, 10 de outubro de 1979. — *Djalma Marinho*, Presidente  
— *Nilson Gibson*, Relator.

## EMENDA (MODIFICATIVA) Nº 3

Dê-se ao art. 3º a seguinte redação:

“Art. 3º O reajustamento de que trata esta lei poderá ocorrer de 6 (seis) em 6 (seis) meses, desde que o INPC registre variação acumulada superior a 15% (quinze por cento).”

Sala da Comissão, 10 de outubro de 1979. — *Djalma Marinho*, Presidente  
— *Nilson Gibson*, Relator.

## EMENDA (MODIFICATIVA) Nº 4

Dê-se ao art. 2º a seguinte redação:

“Art. 2º O reajustamento salarial processar-se-á, anualmente, mediante acordo, convenção coletiva, ou por sentença normativa, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor — INPC.



Parágrafo único. Para os fins deste artigo, o Poder Executivo publicará, mensalmente, a variação do INPC ocorrida no mês anterior e a acumulada nos últimos 12 (doze) meses.”

Sala da Comissão, 10 de outubro de 1979. — *Djalma Marinho*, Presidente  
— *Nilson Gibson*, Relator.

## LIMITES DE REMUNERAÇÃO (\*) NO SERVIÇO PÚBLICO

**Projeto nº 21/55**

*Fixa os limites máximos de remuneração no Serviço Público  
Federal*

**Autor: PODER EXECUTIVO**

**Relator: Deputado RAYMUNDO BRITO**

### **Relatório**

Na mensagem datada em 14 de fevereiro do ano transato, o então Presidente da República encaminhou à consideração do Poder Legislativo um anteprojeto de lei que fixa os limites máximos de remuneração no Serviço Público.

O anteprojeto propõe estabelecer os “vencimentos fixos” dos Ministros de Estado com teto do “estipêndio” de todos os servidores civis e militares, funcionários ou extranumerários, da administração pública, centralizada ou autárquica, de sociedade de economia mista ou de empresa incorporada ao patrimônio nacional, compreendidos como estipêndio, não só os vencimentos e salários isoladamente considerados, senão ainda em conjunto com gratificações, percentagens, adicionais, remuneração por quotas partes ou multa e por prestação de serviços extraordinários, inclusive acumulação de cargos, postos, funções ou proventos, ou qualquer outro título, sem exceção.

No art. 5º, submete ao teto indicado os proventos da inatividade, qualquer que seja a sua denominação.

---

(\*) Arquivado — Art. 58, § 2º, da Constituição Federal, e arts. 182 e 197 do RI  
DCN-I, 20-6-70, pág. 2581

Pelo art. 7º, a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Esta é, em poucas palavras, a proposta do Poder Executivo, através dos sete artigos do anteprojeto enviado à Câmara dos Deputados.

### **Parecer**

Como se vê, o anteprojeto elege os vencimentos fixos dos Ministros de Estado como teto dos vencimentos dos servidores públicos, o que seria, em momento hábil, medida patriótica e digna de receber o apoio do Poder Legislativo, não padecendo, por si mesma e, em tese, de qualquer eiva de inconstitucionalidade.

Acontece, porém, que, prefixando um teto de vencimentos e determinando que a lei entrará em vigor *na data de sua publicação*, o anteprojeto institui, automaticamente, o regime da redutibilidade de vencimentos em relação aos estípedios mais elevados que o mencionado teto, redutibilidade que, conforme aos termos da proposição, alcança não somente os servidores interinos e extra-numerários, demissíveis *ad nutum*, mas, até os estáveis e vitalícios, com a agravante de envolver os proventos da inatividade, pois, para tanto, exige apenas a exclusiva condição de percepção de vencimentos *ou proventos* que ultrapassem os “vencimentos fixos” dos Ministros de Estado.

Emitir parecer sobre a constitucionalidade da fixação do teto de vencimentos parece-nos, diante disto, despidendo, de vez que o anteprojeto, determinando que a lei entrará em vigor *na data de sua publicação*, força a análise do verdadeiro problema que a proposição situa irremovivelmente, aquele que ressaí, de maneira flagrante, do seu texto, relegando a segunda plana quaisquer outras cogitações.

Por consequência, perde sentido qualquer indagação sobre a viabilidade legislativa da fixação do teto de vencimentos, tema que se dilui, subsumido na questão maior e principal da redutibilidade, que constitui o absorvente endereço do anteprojeto.

Somos compelidos a inquirir a respeito da preliminar da redutibilidade dos vencimentos, que em tanto importa a fixação de um teto para cumprimento imediato, sabido que inúmeros servidores percebem estípedio superior aos vencimentos fixos dos Ministros de Estado.

A matéria, como se está a ver da simples exposição acima feita, obriga ao estudo de diversas importantíssimas teses de direito.

Num grande esforço de síntese, entretanto, para não alongarmos demasiadamente este Parecer, diremos, em resumo, o seguinte:

Em favor da redutibilidade dos vencimentos, inclusive dos funcionários estáveis, dois grandes argumentos se apresentam, sendo um doutrinário, de ordem geral, e outro particularizado à realidade brasileira, a saber:

1º) O vínculo que une o Estado aos seus agentes, qualquer que seja a sua categoria ou denominação, é de natureza legal, estatutária e regulamentar. As condições do exercício dos cargos públicos são *previamente* estabelecidas, de modo *unilateral, geral, objetivo e impessoal* pelo Estado, o qual, assim, se reserva o direito de, a qualquer tempo e atendendo aos interesses da coletividade, que se não pode sotopor aos de qualquer classe, modificar essa condição, inclusive suprimindo cargos e reduzindo estipêndios, sem que, por isto, se atinja direito subjetivo do funcionário, em favor do qual não militam direitos adquiridos.

2º) No Brasil, a irredutibilidade dos vencimentos só é assegurada aos juízes, segundo os termos expressos do art. 95, nº III, da Constituição vigente.

Esses são os dois postulados básicos dos partidários da redutibilidade dos vencimentos.

A matéria comportaria amplo debate.

Diremos, apenas, quanto ao primeiro argumento, que as teorias sobre a relação de emprego estão, hoje, resumidas à tese estatutária, acima exposta, em linhas gerais, e à tese contratualista de direito público, consoante a qual a relação de emprego se apresenta como *um contrato de direito público*. Desde que, pelo menos inicialmente, o exercício dos cargos públicos resulta da manifestação de duas vontades, a do Estado, que nomeia, e a do particular, que aceita a nomeação, o vínculo que entre essas duas partes se estabelece é de natureza contratual, pois que contrato, afinal de contas, é a expressão do acordo de vontades de duas ou mais pessoas com o fim de produzir entre elas um efeito jurídico. Não importa que as condições do emprego sejam previamente estabelecidas por uma das partes, a entidade pública, visando a um fim público, sendo, por isso, a situação diferente do instituto do contrato do direito civil.

Essas condições não expressam nem definem o vínculo: *elas são o conteúdo da relação*, e esse, como outro qualquer fato jurídico, não se caracteriza pelo seu conteúdo ocasional, mas pela sua própria natureza.

Isto e muito mais argumentam os contratualistas de direito público, concedendo alguns que exista, no caso, um contrato misto: privado, na sua origem consensual e público nas suas consequências e finalidades.

Replicam os regulamentaristas com a impossibilidade de existência de contrato em face da supremacia de uma das partes, que é o Estado, cuja vontade hierarquicamente se não pode comparar à do indivíduo.

As condições de emprego são estabelecidas de maneira unilateral pela entidade pública, levando em apreço exclusivamente os interesses da coletividade. Conseqüentemente, a administração carente de flexibilidade de ação, para atender às necessidades públicas, não pode sacrificá-las, submetendo-se às liames contratuais.

Ao nosso ver, a discussão, malgrado o brilho e a profundidade com que, de parte a parte, se tem sustentado o debate, apresenta um certo sabor acadêmico.

Estamos, talvez, ante uma questão mais de palavras do que de fundo,

Partidários da teoria do contrato de direito público ou partidários da teoria do estatuto, não conhecemos nenhum cem por cento puro e com a disposição de levar suas teses às últimas conseqüências.

Bielsa, que se proclama partidário da tese contratualista de direito público, afirma, por exemplo, que as teorias do regime estatutário e as do regime contratualista, — “no son incompatibles”. (*Derecho Administrativo*, 4ª edição, Buenos Aires, 1947, Tomo II, pág. 115.)

A seguir, no capítulo dos direitos dos funcionários, ao tratar da modificação de condições de concurso e acesso, escreve:

“De la naturaleza contractual de la función pública, que nosotros precisamente sostenemos, *algunas deducen consecuencias excesivas*. El error de ellos proviene de confundir el contrato de derecho privado con el contrato de derecho público. En este último la Administración pública regla totalmente lo que es contenido de la obligación del funcionario (y lo mismo del contratista de obras, del concesionario etc.). Por eso la Administración pública puede modificar las condiciones e requisitos de admisión que ha establecido en la llamada a concurso, siempre que se funde en un interés público.

Si después de creado el vínculo con el funcionario, mediante el nombramiento, puede la Administración pública modificar los términos de la relación jurídica — por ejemplo, disminuir el sueldo (o aumentarlo), o aumentar las horas de trabajo, variar el régimen disciplinario, exigir-le pruebas de idoneidad — con mayor razón podrá también variar esas condiciones en el concurso, es decir, antes del nombramiento.” (Op. cit. págs. 167-168.)

E, ao estudar os caracteres gerais do estipêndio, doutrina:

“Los sueldos se fijan *legalmente* (ley material) en el presupuesto — que es la ley administrativa por excelencia, y *contractualmente* (aun cuando también debe constar en la ley el presupuesto en casos especiales, v.gr., contratación de profesores, asesores técnicos etc. Pero la fijeza del sueldo no está asegurada por ninguna disposición legal, a no ser la ley del presupuesto, salvo los casos previstos por la Constitución respecto del Presidente y Vicepresidente de la República, cuyos sueldos no podrán ser alterados en el periodo de sus nombramientos (art. 79), de los ministros, los cuales gozan de un sueldo que no podrá ser aumentado ni disminuído en favor o perjuicio de los que se hallen en ejercicio (art. 93), y en la esfera judicial, los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación, para quienes la regla es que sus sueldos *no pueden ser disminuídos mientras permanecen* en sus funciones (art. 96). (Idem págs. 177/178).”

No outro extremo, não menos autorizado, Jéze, o eminente professor da Faculdade de Direito de Paris, escrevendo e doutrinando num país em que o regime estatutário do funcionalismo chega a ser expressamente previsto em lei (*O Estatuto*, de 19 de outubro de 1946, art. 5º), reconhece que nos países livres é impossível prescindir por completo da opinião e dos interesses dos funcionários públicos e que uma boa administração é aquela que assegura a satisfação dos interesses gerais sem sacrificar, “de nenhum modo” (sic) os agentes públicos. E acrescenta que é possível obter esse resultado sem recorrer ao procedimento contratual, bastando para isso estabelecer que antes de adotarem tal ou qual decisão concernente ao pessoal, os chefes de serviço ouçam a opinião dos interessados. É fato que, a seguir, acrescenta ser deliberação exclusivamente da administração, mas, de qualquer sorte, propõe, como se vê, um freio ou contrapeso à ação discricionária do poder público, sendo certo, além disto, que, mesmo na França, resta ainda a válvula do instituto do “*detournement du pouvoir*”, possibilitando recurso judicial contra os abusos e o arbítrio. (Gaston Jéze, *Principios generales del derecho administrativo*, trad. espan. Buenos Aires, 1949, vol II, pág. 267).

E quando estuda a natureza jurídica dos vencimentos, apesar de sustentar não terem eles qualquer feição contratual, podendo a lei e o regulamento legitimamente reduzi-los, os três exemplos concretos que apresenta se referem a providências administrativas de mais de um século (a lei de 27 floreal do ano VII, a lei de 18 de abril de 1831, e o decreto-lei de abril de 1848), casos de situação de

guerra interna ou externa e de calamidade pública. (Idem, tomo II, segunda parte, págs. 406 e segs.)

A citação desses dois autorizados representantes das duas grandes teorias adversas, no terreno das concessões mútuas, evidencia o divórcio entre a pureza ortodoxa de uma doutrina e a sua aplicação prática e autoriza a conclusão de que, mesmo em face da mais extremada posição estatutária, um saldo ou resíduo de prerrogativas e direitos, digamos assim, permanecem em favor dos agentes públicos, que a lei nova respeita, ou que, pelo menos, não é nunca ou dificilmente é infringido na prática.

Apuramos também, por outro lado, que é impossível encontrar para o problema da relação de emprego público uma solução universalmente válida, o instituto do vínculo funcional tem um acentuado aspecto *político*, pela circunstância de ser a vida administrativa de um povo um reflexo de sua organização política, variando de país a país, conforme varia o regime político adotado.

Sermos contratualistas ou regulamentaristas, em tese, é assumirmos uma das duas posições doutrinárias, por dizê-lo, inocente e gratuitamente. O problema da natureza jurídica do vínculo funcional para ser bem posto ante uma situação concreta, como a que encerra a mensagem em estudo, há de sê-lo em termos da realidade brasileira, da tradição e do ordenamento jurídico brasileiro ou não terá sentido ou, pelo menos, será um mero tema acadêmico, sem nenhum conteúdo prático. A proposta governamental, estabelecendo um teto de vencimentos, para cumprimento imediato, sem distinção de categorias de funcionários, num país como o nosso em que muitos deles percebem estipêndios superiores a esse teto, pleiteia, de fato, a redutibilidade de estipêndio, inclusive para *vitalícios* e *estáveis*. Aliás, vai mais longe, como vimos — propõe a redução até dos proventos da inatividade.

Ora, quanto aos funcionários vitalícios e estáveis, assenta a proposta do Executivo no argumento a *contrario sensu*, segundo o qual, havendo determinação expressa constitucional de irredutibilidade somente em relação aos juízes, exclui a Carta Magna dessa garantia os demais servidores. *Qui de uno dicit de altero negat*. Este é o argumento central dos partidários da redutibilidade.

Tem-se, entretanto, contraditado que tal argumento *ao contrário* é de valor muito relativo em hermenêutica, estando mesmo desmoralizado face à moderna técnica exegética. Àquela parêmia se contrapõe, com vantagem, esta outra: — *Positio unius non est exclusio alterius*. (V. Carlos Maximiliano, Geny, rabeguate, Gianturco etc.)

No seu valioso livro *Um triênio de magistratura*, sustenta o eminente Fildelfo Azevedo que “as garantias funcionais podem não decorrer de termos peremptórios ou minudentes, bastando que resultem do próprio sistema estatutário, inscrito na Constituição ou em leis ordinárias” (vol. VIII, pág. 176).

E Pontes de Miranda, em conhecido parecer publicado no *Diário do Congresso*, seção do Senado, de 10 de outubro do ano transato, considera de erro manifesto aquela interpretação *a contrario sensu*, afirmando ainda que em nosso sistema constitucional a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos *estáveis* é uma decorrência lógica e necessária da garantia da *estabilidade*. “Os vencimentos dos funcionários públicos *estáveis*, diz o eminente jurista, que são os de que cogita o art. 188 (da Constituição), não podem ser diminuídos, porque seria ilusória a *estabilidade*...” Não pode o funcionário público *estável* sofrer diminuição nos vencimentos: — se a lei os deu, foi que o Estado reputou indispensável, como contraprestação, para absorção da atividade do funcionário público”. “Toda ou o melhor de sua atividade é reclamada pelo Estado; sobre a base dos vencimentos é que o funcionário público organiza a sua vida econômica e de sua família, confiado na estabilidade que o Estado lhe promete e como tal se faz devedor e é obrigado a ela. O funcionário público *estável* é funcionário público a que o Estado deve e é obrigado a não afastar do cargo senão conforme a Constituição, nem a retirar-lhe as vantagens sem as quais teria ele de preferir demitir-se; *quem não pode demitir não pode forçar, pelas circunstâncias, a demissão*”.

“O sistema jurídico brasileiro, no tocante a classes e direitos dos funcionários públicos, é criação brasileira, em parte constitucional, em parte legal. Caracteriza-o grande distância no sentido da evolução do Estado de direito, em relação aos velhos moldes regalianos e absolutistas. Distingue-se também dos sistemas jurídicos que, a despeito da democratização e da adoção do princípio de igualdade formal, permaneceram com as superadas e, em ciência, erradas teorias de que, ainda se os vencimentos têm função de contraprestação à atividade total do investido, não são direito adquirido dos funcionários públicos não-demissíveis a *ad nutum*.”

Outro ilustre jurista pátrio, o Prof. João de Oliveira Filho, considera que “seria fraude à *estabilidade* permitir-se que os vencimentos recebidos pelos funcionários pudessem ser reduzidos ou cortados. Seria obrigá-los a desistir da estabilidade, exonerando-se”. “A estabilidade é direito do funcionário não sair do serviço público. A redução de vencimentos seria a forma indireta de *obrigar* o funcionário a deixá-lo”.



“Não teria nenhum sentido a *estabilidade* se pudesse ser atingida pelas reduções individuais ou profissionais de vencimentos. Não se pode, pois, ficar na palavra de escritores alienígenas, que ensinavam sobre bases legais diferentes das nossas. Não têm eles lá a estabilidade do funcionário, que ora existe no Brasil. Também aqui não existia esta *estabilidade*. Era a origem das “derrubadas políticas”. Foi para evitá-las que se visou a essa garantia, *não para o cargo, mas, para o seu titular*. (O Jornal, Vencimentos de Funcionários, de 23 de junho de 1951).

É que as relações de emprego apresentam um aspecto *interno* que transcende a sua natureza jurídica: é o aspecto *sócio-econômico*, a feição patrimonial representada pelo estipêndio em cuja percepção assenta o orçamento do funcionário e cuja modificação, no sentido de reduzi-lo, provocaria profundas alterações de vida que iriam atingir não somente a pessoa do funcionário, mas imenso número de famílias, criando situações imprevisíveis. E, além disso, na hora em que se tivesse como certa e pacífica essa possibilidade de repentina redução dos estipêndios, o próprio serviço público se ressentiria pela indiferença, pela falta de estímulo dos encarregados da atividade administrativa.

É o que observa J. Guimarães Menezale:

“É justo, de passagem, suspeitar de incoerência os autores que colocam a relação do emprego no exclusivo conceito dos interesses públicos e não do interesse individual, que negam ao funcionário direitos inerentes ao emprego, como o dos vencimentos *irredutíveis*, pela razão de se dever imprimir ao serviço público toda a eficiência, acima das conveniências pessoais do empregado, e, ao mesmo tempo, retiram ao funcionário a certeza de que sua economia está protegida, de que, enquanto, de sua parte, satisfizer suas obrigações, o Estado satisfará as que assumiu. Essa incerteza, essa insegurança não favoreceu, por certo, a eficiência profissional. O caráter *alimentar* dos vencimentos, de resto, a isso se opõe. Estreitando a questão ao ângulo jurídico, a *redutibilidade* é, da mesma forma, pouco defensável. Constituídos em *direito patrimonial* cujo pagamento pode ser objeto de demanda perante os tribunais, não devem ser objeto de atentado, como o de reduzir-lhes o *quantum*.” (“Direito Ad. e Ciência da Administração”, Rio, 1950, vol. I, págs. 174 e 178/179).

Esse aspecto econômico da relação de emprego não é de estranhar. O fator *econômico* influi e interfere, hoje em dia, de maneira preponderante em todas as relações jurídicas. No direito tributário, por exemplo, esse elemento, algumas vezes, tem sido sobreposto à própria consideração de ordem jurídica.

Esses e numerosíssimos outros argumentos oferecem os opositores à tese da redutibilidade dos vencimentos dos estáveis e vitalícios, partindo do ponto de vista de que realmente seriam ilusórias e precárias as garantias da vitaliciedade e de estabilidade, se fosse lícito burlá-la, por processo indireto, através de uma lei de redução de vencimentos. E isto porque, ainda com Pontes de Miranda, a irredutibilidade não é consequência da teoria contratual, mas um elemento do conceito de *estabilidade* no cargo. Alterar para menos os vencimentos, seria admitir a possibilidade de fraudar a estabilidade.

E mais ainda: — “no plano constitucional, os vencimentos são base para a aposentadoria, que é direito público subjetivo, e a redutibilidade deles, ao talante dos legisladores, iludiria e elidiria a regra jurídica do art. 191 (da Constituição) sobre aposentadoria”. (*Diário do Congresso*, de 18-8-51, pág. 1939.)

A Constituição de 1946 prevê, em um único dos seus dispositivos, a possibilidade de redução dos vencimentos dos funcionários públicos em exercício. É no art. 193, referente aos proventos da inatividade, *in verbis*:

“Art. 193. Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, *por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.*”

O que significa dizer a Constituição que os vencimentos dos funcionários públicos em atividade podem ser alterados sempre que houver alteração do poder aquisitivo da moeda.

Logo, o problema se reduziria em saber se no momento existe alteração do poder aquisitivo da moeda, de forma a permitir a modificação dos vencimentos.

Como bem é de ver, o artigo se refere à alteração desse poder aquisitivo *para menos*. Desvalorizando-se a moeda, a tal ponto que não possa o funcionário manter o seu padrão habitual de vida com os vencimentos fixados, tais vencimentos podem ser modificados *para mais*. Se o dinheiro está valorizado, não há que falar em modificação de vencimentos. O aumento do custo de vida, em virtude do surto inflacionário, é que autoriza a modificação dos vencimentos, no sentido do seu aumento e nunca de sua redução.

Não há insistir. Os partidários da irredutibilidade dos vitalícios e estáveis desenvolvem estes e outros argumentos, comprovando que estabilidade e vitaliciedade, constitucionalmente asseguradas, seriam letra morta e não teriam sentido se fosse possível, pela coação indireta da redução dos vencimentos, forçar os titulares desses direitos a abandonar os cargos.

Nossa posição em face do problema é conhecida, e esta não é a oportunidade para reeditar pormenorizadamente o que temos dito a respeito em outras ocasiões.

Somos, *doutrinariamente*, pela teoria contratualista de direito público, condicionando porém as conseqüências deste ponto de vista doutrinário, na solução dos problemas emergentes, à realidade e às peculiaridades do ordenamento jurídico brasileiro, por considerar que as soluções aos dissídios decorrentes do vínculo funcional se hão de processar ao sabor da tradição histórica e da legislação de cada povo.

No Brasil, a situação dos funcionários é objeto de especial estruturação constitucional. Na Carta Magna inclui-se um título onde as relações de emprego vêm previstas, não somente em termos gerais, mas quase regulamentarmente.

Isto nos distingue e singulariza em face de outros países civilizados. É uma feição própria do ordenamento jurídico brasileiro. Amplos direitos são assegurados aos servidores públicos estáveis e vitalícios. Estes somente perderão o cargo em virtude de sentença judicial e os estáveis mediante processo administrativo e, no caso de supressão do cargo, ficam em disponibilidade remunerada até o seu aproveitamento *obrigatório* em outro cargo de natureza e *vencimentos* compatíveis com o que ocupava. É o que prescrevem os arts. 188 e 189 da Constituição de 1946.

Não nos parece compatível com tais dizeres o processo indireto de afastamento dos estáveis e vitalícios por meio da redução de vencimento.

Tais garantias são autolimitações que o Estado se impôs em resguardo contra a arbitrariedade e em defesa de um mínimo de direitos individuais. Todavia, no caso concreto, ainda quando se não quisesse considerar inconstitucional a proposição sob esse aspecto, que reconhecemos objeto de discussão sem solução definitiva, em outros dispositivos, a proposta governamental se apresenta constitucionalmente inviável.

Incluindo os militares na medida da redutibilidade, parece-nos infringir o art. 182 da Constituição que assegura a garantia, *em toda a plenitude*, às patentes, *com as vantagens*, regalias e prerrogativas a elas inerentes, o que, evidentemente, inclui a inteireza dos vencimentos.

Mas, o ponto alto da proposição, em matéria de violação dos direitos individuais, é aquele em que manda reduzir os proventos da inatividade.

Que se pretenda reduzir vencimentos correspondentes aos serviços por prestar, ainda se compreende, mas por serviços *já prestados*, quando o direito à

sua percepção já se incorporou ao patrimônio do funcionário afastado do serviço, é incontestavelmente ferir direito subjetivo, que a lei expressamente assegura.

A Constituição, quando prescreve a revisão dos proventos da aposentadoria, o faz precisamente na previsão da alteração do poder aquisitivo da moeda, ou seja, quando o dinheiro desvalorizado diminui o poder aquisitivo desses proventos, com os quais se mantém o servidor depois de toda uma vida dedicada ao serviço público.

Seria, além do mais, uma impiedade. Ainda mais. O anteprojeto reduz à nada a vitaliciedade, quando no art. 6º estabelece, como pena do recebimento de vencimentos e vantagens em garantia superior ao teto fixado, a perda do cargo mediante processo administrativo, quando é certo que, pelo art. 189, nº I, os funcionários vitalícios só perdem o cargo mediante sentença judiciária.

Nesses e em outros dispositivos, é evidente a inconstitucionalidade da proposição.

Por outro lado e entrando no mérito do anteprojeto, o que nos é permitido pelo art. 28, § 1º, do Regimento Interno, ponderamos que ele se limita a indicar o teto dos vencimentos para todos os funcionários, civis e militares, em exercício ou aposentado, sem oferecer quaisquer elementos objetivos, sem dados ou estudos, que a própria natureza complexa e delicada da matéria estaria a agir. Dir-se-ia que a mensagem nos foi enviada precisamente para não ser atendida, sobretudo se se atentar em sua gritante inoportunidade.

Num momento como o em que nós vivemos, de incontido surto inflacionário, quando o custo de vida e o encarecimento das utilidades atingem a níveis nunca jamais alcançados, forçando o próprio Poder Executivo a propor e aprovar o aumento de todo o funcionalismo, não podemos perfilhar semelhante proposta de redução.

Seria um escárnio atirado à face da classe dos servidores públicos, e o próprio Executivo não se sentiria à vontade para subscrever semelhante providência.

Por tudo isto, abstando-nos, por enquanto, de emitir definitivamente o nosso voto a respeito, somos de parecer que, tendo em vista a transcendência da matéria, já legislada em recente lei num sentido contrário ao proposto no anteprojeto, e atendendo a que o Sr. Presidente da República, em discurso publicado no *Diário Oficial* de 18 de março do corrente ano, prometeu para breves dias enviar ao Congresso uma mensagem de estruturação dos cargos públicos, se

suspenda a discussão e votação do processo em apreço para essa oportunidade, quando, então, junto ao anteprojeto de reestruturação que nos será enviado, poderemos, com completo conhecimento de causa, exarar um pronunciamento seguro sobre o assunto.

Sala Afrânio de Mello Franco, 19 de abril de 1956. *Raymundo Brito*, Relator.

## REABILITAÇÃO CRIMINAL (\*)

### PROJETO Nº 4.044/66

*Dá nova redação aos arts. 119 e 120 do Código Penal, que dispõem sobre a reabilitação criminal.*

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: DEPUTADO LUIZ ATHAYDE

Na conformidade do disposto no art. 61 da Constituição Federal, foi encaminhado a esta Câmara o Projeto de Lei, do Senado Federal, nº 29, de 1966, que dá nova redação aos arts. 119 e 120 do Código Penal, que dispõem sobre a reabilitação criminal.

Trata-se de um substitutivo da douta Comissão de Constituição e Justiça que, em última análise, modifica aqueles mandamentos do nosso Código Penal, emprestando-lhes um novo sentido mais ajustado a melhor e mais moderna política criminal.

### REABILITAÇÃO CRIMINAL

Somente com o advento do Código Penal, a reabilitação passou a se constituir num instituto autônomo, figurando, com justificado relevo, no campo do direito penal positivo, no capítulo da extinção da punibilidade, entre as medidas tendentes a prevenir indiretamente a reincidência e estimular a reeducação moral dos criminosos. Seu fim, doutrina Nelson Hungria, “é levantar o ânimo

---

(\*) Lei nº 5.467/68 — DO, de 5-7-68

dos condenados, assegurando-lhes um prêmio pela sua ulterior boa conduta, no sentido de uma completa reclassificação social... É um interesse social, portanto, que está em jogo, a legitimar, suficientemente, o instituto da reabilitação. Pode mesmo dizer-se que este se apresenta como um dever do Estado". ("Extinção da punibilidade, em face do novo Código Penal", in *Revista Forense*, vol. 87, págs. 579 a 596.)

Anteriormente, a reabilitação estava vinculada ao recurso da revisão. Por isso mesmo, somente era concedida quando, por força da revisão, o condenado era considerado inocente, hipótese, evidentemente, em que era reintegrado em todos os direitos dos quais havia sido despojado com a condenação.

A exposição de motivos do nosso vigente Estatuto Penal oferece, em rápidas linhas, a conceituação do instituto, que se incorporou, como uma das mais felizes aquisições, ao repertório da nossa legislação punitiva (v. Osman Loureiro, *A Reforma Penal no Brasil* pág. 85), *verbis*:

"A reabilitação, segundo a disciplina do projeto, não é, como no direito vigente, a *restitutio in integrum* no caso exclusivo de condenação imposta, mas um benefício que, consistente no cancelamento da pena acessória de interdição de direitos, pode ser concedido ao condenado, sempre que este revele, ulteriormente, constância de boa conduta e haja reparado o dano causado pelo crime. É a reabilitação judicial, segundo o molde suíço-italiano, constituindo uma inovação no direito pátrio."

As origens do instituto remontam, segundo alguns, a certas práticas que já se observavam no direito romano, em que o condenado à cominação do desterro — sanção geralmente adotada para os crimes de expressão política — era, posteriormente, reintegrado no gozo dos direitos de que tinha sido despojado, configurando-se, deste modo, a *restitutio in integrum*. Então, tratava-se de um ato de indulgência, de graça, do soberano.

Na verdade, só na França, em fins do século 19, ou, mais precisamente, com o aviso do Conselho de Estado de 1828, assinalam os mais autorizados estudiosos da matéria, pode-se registrar a primeira fase evolutiva do instituto, extraindo-se-lhe o caráter de medida de indulgência da exclusiva alçada do soberano. "Leis posteriores, assinala Osman Loureiro (obra cit. pág. 93), como as de 1832 e 1852, e principalmente a de 1885, promoveram a separação final dessas duas ordens de provisões e incutiram os principais traços fisionômicos da

reabilitação, tal como ela veio a prevalecer no regime jurídico dos povos cultos”.

Surgindo, portanto, a princípio, como uma medida de favor, ou indulgência, concedida pelo Chefe do Estado, acabou se impondo, como o tempo, inteiramente desvinculada do exercício do direito de graça, como uma grande conquista do Direito Criminal, cabendo a sua concessão aos órgãos jurisdicionais.

É por demais sabido que da condenação penal resultam determinadas incapacidades, ou privação de direitos, que operam tanto no campo do direito público, como na esfera do direito privado. Essas incapacidades, salvo, evidentemente, expressa estipulação em contrário contida na sentença condenatória, cessam, naturalmente, com o cumprimento da pena. Outras há, todavia, que se perpetuam, perdurando após o cumprimento da pena, ficando, assim, como uma nódoa, ou mácula, vinculada ao indivíduo por toda a existência.

A reabilitação, precisamente, tem por principal escopo extinguir essas incapacidades, ou limitações, dando ao condenado, após o cumprimento da pena, o cabal exercício dos seus direitos e prerrogativas. Implica, por consequência, na prática; a cessação completa dos efeitos da condenação, devolvendo ao condenado a sua plena capacidade jurídica. “A reabilitação, incorporando-se ao aparelhamento defensivo da sociedade contra o crime, representa, atualmente, uma das peças de maior significado moral e maior utilidade, na complexa tarefa de reclassificação social dos delinqüentes.” Essas palavras escritas pelo insigne mestre Aloísio de Carvalho Filho, ao comentar os arts. 119 e 120 do Código Penal, sintetizam, admiravelmente, tudo quanto se possa dizer, visando a realçar a importância do instituto plasmado no Estatuto de 1940, instituto de regeneração moral e readaptação, através do qual, em síntese, cumpre o Estado o impostergável dever de criar condições capazes de permitir ao condenado, após o cumprimento da pena, reintegrar-se na comunhão social.

Assim, em rápidas linhas, desenhado o conceito da reabilitação, fácil se torna compreender as justas censuras e críticas às vezes acerbas que foram feitas aos arts. 119 e 120 do Código Penal. É que o legislador pátrio, baseando-se nos modelos dos códigos suíço e italiano, restringiu a órbita de aplicação da medida *para os da extinção da pena de interdição do direito*. (V. art. 119 do Cod. Penal.) Os absurdos e ilogismos que resultaram, na prática, desses mandamentos que plasmaram o instituto no diploma de 1940, chegaram a produzir certos e inevitáveis efeitos até mesmo no campo da jurisprudência. É que Juízes e Tribunais, ao examinarem casos concretos submetidos a seu julgamento, preferiam ampliar o campo de aplicação do texto legal, concedendo a medida sem limitá-la à faixa da interdição de direitos.



Veja-se, como exemplo, a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, publicada na *Revista Forense* às fls. 397, vol. 170, Rec. nº 44870, nestes termos:

“A reabilitação, como instituto de regeneração moral e readaptação do beneficiado, não se limita a extinguir pena de interdição de direitos, mas também outros efeitos penais da condenação, salvo quando a lei disponha de modo contrário. Admiti-la somente quando na interdição de direito, seria um contra-senso do legislador, qual o de permitir a reabilitação dos réus que pela maior gravidade dos seus delitos sofreram duas penas — a principal e a acessória —, mas recusar o benefício aos delinquentes que, por sua menor responsabilidade, apenas sofreram uma só daquelas penas, isto é, a pena principal.”

Esta decisão que amplia o conceito do instituto, evidentemente, se ajusta, perfeitamente, ao processo de modernização da política criminal.

Nesse mesmo sentido, têm decidido outras Cortes de Justiça do País. Em muitos destes arestos, se enfatiza a absurda contradição, ou ilogismo, que se origina, inevitavelmente, da interpretação restritiva do art. 119 do Código Penal, consistente no fato de que um condenado por sentença que envolva pena acessória de interdição de direito que cometeu, portanto, obviamente, uma infração mais grave — pode, em virtude da reabilitação, obter uma folha de antecedentes limpa, e outro condenado, cuja condenação não envolva pena acessória — porque a pena por ele cometida foi menos grave —, fica impossibilitado de gozar desse relevantíssimo benefício. (V. *Rev. Forense*, pág. 368, vol. 171, Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em 30 de janeiro de 1956).

Hoje em dia, quer a doutrina, quer, como vimos, até mesmo uma ponderável parcela da magistratura brasileira, prestigiam a corrente de opinião favorável à ampliação do conceito legal do instituto de reabilitação, dando-se-lhe uma formulação ampliativa, que melhor se ajuste à lógica e até mesmo ao bom senso e que terá o mérito, inclusive, de acabar, de uma vez por todas, com as “contradições e controvérsias dos Tribunais”, uniformizado que seja o entendimento, que é o certo, de que a medida se impõe como um dever do Estado, não somente nos casos de extinção da pena de interdição de direito, como, também, nos demais efeitos da condenação.

## CONCLUSÃO

Por isso, concluímos pela aprovação do Projeto nº 4.044, de 1966, do Senado Federal, nos termos em que se acha redigido, modificando os arts. 119 e 120

do Código Penal, tornando a reabilitação aplicável a quaisquer penas impostas por sentença definitiva (art. 1º do Projeto), podendo ser requerida após decorridos cinco anos do dia em que for extinta a pena principal (§ 1º do Projeto), desde que o condenado:

- a) tenha tido domicílio no país, no prazo acima referido;
- b) tenha dado, durante esse tempo, demonstração efetiva e constante de comportamento público e privado;
- c) tenha ressarcido o dano causado pelo crime, ou demonstre a absoluta impossibilidade de o fazer até o dia do pedido, ou exiba documento que comprove a renúncia da vítima ou novação da dívida.

O Projeto contém, ainda, disposições disciplinando os casos em que a reabilitação não pode ser concedida:

- a) em favor dos presumidamente perigosos pelos nºs I, II, III e V do art. 78 deste Código, salvo prova cabal em contrário;
- b) em relação à incapacidade para o exercício do pátrio poder, tutela, curatela ou autoridade marital, se imposta por crime contra os costumes, cometidos pelo condenado em detrimento do filho, tutelado ou curatelado, ou por crime de lenocínio (§ 2º).

Finalmente, estabelece o projeto que “negada a reabilitação, não pode ser novamente requerida senão após o decurso de dois anos” (§ 3º) e que “será revogada de ofício, ou a requerimento do Ministério Público, se a pessoa reabilitada for condenada, por decisão definitiva, ao cumprimento de pena privativa de liberdade”. (Art. 120.)

A sua aprovação, em suma, implicará uma estruturação tecnicamente mais perfeita da reabilitação, tomando-se por base muito menos a natureza da pena, do que a meritória finalidade do próprio instituto, que foi concedido — conforme já foi acima sublinhado —, para “estimular a reeducação moral dos criminosos e levantar o ânimo dos condenados, assegurando-lhes um prêmio pela sua ulterior boa conduta, no sentido de sua reclassificação social”.

Sala da Comissão, 24 de abril de 1967. — *Luiz Athayde*, Relator.

## SOBERANIA DO JÚRI

### PROJETO Nº 2.078, DE 1969

#### Mensagem nº 72/69

*Altera o art. 593 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941  
(Código de Processo Penal).*

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JOSÉ LINDOSO

#### Relatório

Em 21 de novembro de 1969, o Senhor Presidente da República, na forma do art. 51, *caput*, da Constituição, enviou Mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Justiça, propondo alteração do art. 593 do Código de Processo Penal.

O art. 51 da Lei Maior, invocado pela mensagem, prevê a apreciação de projeto “dentro de quarenta e cinco dias”.

A nova redação proposta para o art. 593 visa a adaptar a lei adjetiva penal ao novo dispositivo constitucional (art. 153, § 18), que suprimiu a soberania dos veredictos do júri do texto constitucional.

O novo cânone constitucional possibilita ao tribunal *ad quem* a retificação de julgamento proferido pelo júri e a aplicação da “pena ou da medida de segurança, que entender justa, ou absolver o réu”. (§§ 3º e 4º.)

---

(\*) Arquivado — § 2º, art. 117, do R. — DCN-I, 24-11-77, pág. 12016

A exposição de motivos do Senhor Ministro da Justiça dá ênfase ao fato:

“No entanto, o juízo de 2º grau não estará limitado ao exercício de *jurisdição reguladora* sobre os pronunciamentos do Júri. Aplicará a lei, se violada; retificará a sentença, quando não se ajustar às respostas dos jurados; salvará as contradições entre as afirmações dos jurados, de acordo com a prova dos autos, quando possível; corrigirá a errônea ou injusta cominação das sanções penais; e reformará a sentença, quando manifestamente contrária à prova produzida.”

## ESCORÇO HISTÓRICO

A instituição do júri é muito antiga. Como diz Carlos Maximiliano, “perde-se na noite dos tempos”. E acrescenta:

“Parece provir o tribunal da *inquisitio* primitiva, que substituiu os processos contraproducentes de duelo judiciário, ordálias (provas da água e do fogo) e conjuração (juramento prestado em juízo pelos litigantes e seus pais, vizinhos e amigos). Era, portanto, antes meio de apurar a verdade do que forma de julgamento: o magistrado escolhia de dez a vinte e quatro pessoas para deporem depois de deliberar em conjunto. Havia, desde o princípio, o direito de recusa e a concomunicabilidade. O juiz podia pronunciar-se de acordo com a decisão a ele transmitida por um jurado eleito pelos outros para esse fim, ou afastar-se dela. Assim se procedia sob o domínio normando, na Inglaterra, substituindo o nome de *inquisitio* pelo de *recognitia* e *assisa*

E continua o exímio comentador da Constituição de 1946:

“*Seguiu-se a iurata*, embrião do júri moderno. Exigia-se, ao menos, para a condenação, a unanimidade dos votos: por haver o juiz Cadwine imposto a pena capital a um réu, baseado em *verdictum* da maioria dos jurados, ao saber da execução, o Rei Alfredo, o Grande, mandou enforcar o magistrado”, (*Coment. à Constituição*, vol. III, art. 141, § 28.)

Veremos, mais tarde, como a *iurata* se firmou no direito anglo-saxão, a tal ponto que, hoje, nos EEUU o requisito da unanimidade da decisão dos jurados é condição *sine qua non* à validade do julgamento.

A Magna Carta estabeleceu definitivamente, em 1215, o direito do cidadão ser julgado por seus pares.

Esse direito já havia antes, sob Henrique II, sido estabelecido na Inglaterra, quando a justiça começou a ser administrada “por meio de sistema de cortes e juizes”. (Sir Donald St. Clair Gainer, na *Revista Forense*, vol. 103/11.)

Como João sem Terra suprisse tais conquistas, rebelaram-se os barões, e o Rei se rendeu às imposições de seus vassallos na célebre entrevista de Runnymede, quando aceitou a Magna Carta.

Como se sabe, a Magna Carta foi denominada de acordo entre o rei e os barões para concessão das liberdades à Igreja e aos cidadãos do reino (“Concordia inter Regem Johannem et Barones pro concessione libertatum Ecclesiae et Regni Anglie”).

Nesse monumento jurídico de conquista das liberdades humanas, ficou expressamente estabelecido:

“27. Os Condes e os Barões só poderão ser condenados a penas pecuniárias *por seus pares* e segundo a qualidade da ofensa.

28. Ninguém poderá ser detido, preso ou despojado de seus bens, costumes e liberdades, senão em virtude de julgamento de seus pares, segundo as leis do País.”

Assim, a Magna Carta representava de fato uma conquista democrática. Firmava-se o direito a um julgamento pelos pares, de acordo com as leis do país. E se restringia o despótico poder real, asfixiador de todas as liberdades. (José Pereira Lyra, “A Magna Carta e a técnica constitucional inglesa”, na *Rev. Forense*, 83/43.)

Por isso é que a instituição do júri conservou o seu marcante caráter democrático de conquista de direitos e liberdades contra a tirania. Essa faceta específica acompanhou a instituição através dos séculos. Assim é que as Constituições brasileiras a inscrevem sempre no capítulo que define os direitos e garantias individuais.

Daí, a sua força e o seu prestígio.

Antes mesmo de se tornar nação independente, já o nosso país institucionalizava o júri, através da Lei de 18 de junho de 1822. A sua competência, porém, se limitava aos delitos de imprensa, restrição que foi mantida pelo Decreto de 22 de novembro de 1823.

Sobreveio, então, a Constituição do Império, de 25 de março de 1824, que o enquadrou no “Poder Judicial”, constante do Título 6º Dois artigos dispunham sobre o assunto:

“Art. 151. O Poder Judicial é independente e será composto de juízes e *jurados*, os quais terão lugar assim no cível como no crime, nos casos e pelo modo que os Códigos determinarem.

Art. 152. Os *jurados* pronunciam sobre o fato e os juízes aplicam a Lei.”

Não foi, porém, sem dificuldades que o júri começou a funcionar no Estado nascente. A observação é de Firmino Whitaker:

“O Código de Processo (Lei de 29 de novembro de 1832) deu ao júri atribuições amplíssimas, superiores ao grau de desenvolvimento da nação que se constituía. Não se fez esperar a reação contra o liberalismo que anarquizava a sociedade, em vez de mantê-la em ordem. A Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, regulamentada pelo Decreto nº 120, de 31 de janeiro de 1842, apesar da oposição que, saindo do recinto, originou a revolução sangrenta em duas províncias, foi a salvadora das instituições criadas, normalizando a situação da sociedade. Trinta anos depois, a Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, regulamentada pelo Decreto nº 4.824, de 22 de novembro do mesmo ano, veio dar ao júri a organização definitiva que a República encontrou.” (Firmino Whitaker, *Jury*, 6ª edição, 1930, p. 9.)

Por isso mesmo, a primeira Constituição Republicana dispôs simplesmente, no seu art. 72:

“§ 31. É mantida a instituição do júri.”

Carlos Maximiliano critica a redação do § 31 porque, diz ele, a interpretação dada ao verbo manter, daria o resultado absurdo de se conservar estacionário, irreformável, imutável, incapaz de qualquer melhoramento, uma instituição cujos gravíssimos defeitos preocuparam sempre a atenção dos estadistas, dos juízes, dos legisladores do Império (op. loc. citados).

Naturalmente sensibilizados com as críticas que se faziam ao texto de 1891, os constituintes de 1934 lhe acrescentaram a expressão “com a organização e as atribuições que lhe der a lei” (art. 72). A Constituição de 1937 foi omissa.

Já a Constituição de 1946 entendeu que deveria definir melhor a instituição e suas atribuições:

“Art. 141 .....

§ 28. É mantida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, contanto que seja sempre ímpar o número de seus membros e

garantido o sigilo das votações, a plenitude da defesa do réu e a soberania dos vereditos. Será obrigatoriamente da sua competência o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.”

O constituinte de 1967 entendeu que deveria manter como normas da Lei Maior a soberania do júri e a sua competência para julgar os crimes dolosos contra a vida. Deixou para a lei ordinária as questões de número dos jurados, de sigilo das votações e da plenitude da defesa (art. 150, § 18).

Finalmente, a Emenda nº 1, de 1969, eliminou a *soberania* do júri, como princípio constitucional, ao estatuir:

“Art. 153 § 18. É mantida a instituição do júri, que terá competência no julgamento dos crimes dolosos contra a vida.”

## O DEBATE ENTRE OS PARTIDÁRIOS E OS ADVERSÁRIOS DA SOBERANIA DO JÚRI

Como se vê, o júri tem sido uma instituição polêmica no Brasil, o que é demonstrado pelo grande número de reformas e transformações que a instituição tem sofrido, no correr dos últimos cento e cinquenta anos.

Ora tinha poderes exagerados, como nos primeiros tempos do Império, ora perdia a soberania dos vereditos, como durante o Estado Novo.

Entretanto, força é convir que os partidários da soberania dos vereditos foram perdendo terreno, principalmente após a sua vitória na Constituinte de 1946. É que a restauração dessa soberania resultou no aumento e na impunidade dos crimes dolosos contra a vida, em todo o País.

Por isso, recrudesceram os ataques à instituição.

Queremos apenas mencionar dois dos mais extremados adversários da soberania do júri: AFRÂNIO PEIXOTO, grande professor de Medicina Legal e festejado membro da Academia Brasileira de Letras, e o grande jurista, Ministro NELSON HUNGRIA.

AFRÂNIO PEIXOTO, convocado certa vez para integrar o corpo de jurados de tribunal presidido pelo grande MAGARINOS TORRES, endereçou ao presidente uma carta, escusando-se de comparecer, alegando “convicção doutrinária contra a instituição do Júri”. A veemência de suas manifestações contra o colégio de jurados era virulenta.

“A experiência mostra que nas reuniões mais seletas, em sete indivíduos, há, pelo menos, quatro imbecis”. (CARLOS DE ARAUJO LIMA, em “O Júri”, publicado na *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, 1966, nº 10, pág. 17-28.)

NELSON HUNGRIA não foi menos mordaz. Em entrevista publicada na revista *O Cruzeiro*, de 26 de fevereiro de 1955, declarava peremptoriamente:

“A certeza de impunidade arma o braço assassino de milhares de brasileiros todos os anos, neste paraíso do crime. Penas curtas, absolvições, cartaz jornalístico, a estranha complacência pública, a indiferença dos que assistem (enquanto não sentem na própria carne esse clamoroso erro social), transformam Rio, São Paulo e outros grandes centros nacionais numa vasta área de delinquência. Mata-se semanalmente mais nesta cidade que em um ano em Londres. Mata-se por uma aposta de futebol. Mata-se por um beijo. Por uma caixa de fósforo. Por uma frase...”

Para extinguir o mal, NELSON HUNGRIA prega, então, a “supressão radical do júri”, que é a “justiça-loteria”, “a justiça cabra-cega”, porque o júri é “um instituto obsoleto, que está para a justiça penal contemporânea como o carro de boi está para a eficiência dos transportes modernos”.

### O JÚRI NOS ESTADOS UNIDOS

A Constituição americana consagrou a instituição no seu “Article III, section 2 nº 3”, com as seguintes palavras:

“O julgamento de todos os crimes, exceção dos casos de “impeachment”, será feito pelo júri; e tal julgamento se fará no Estado onde o crime foi cometido: mas quando não houver sido cometido dentro de nenhum Estado, o julgamento será feito no lugar ou lugares que o Congresso determinar”. (“The trial of all crimes, except in cases of impeachment, shall be by jury; and such trial shall be held in the State crimes shall have been committed; but when not committed within any State, the trial shall be at such place or places as the Congress may by law have directed.”

Nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição americana, surgiram muitas críticas à redação primitiva do texto, o que levou o Congresso americano a votar as Emendas nºs 6 e 7, dispondo sobre o júri.

De tal sorte evoluiu a instituição nos Estados Unidos que, no julgamento do caso “Patton E. Unidos”, a Suprema Corte firmou jurisprudência no sentido de exigir três condições para reconhecer a validade de um julgamento pelo



júri: a) doze jurados; b) supervisão de um juiz; c) unanimidade de votos no veredicto. (C. HERMAN PRITCHETT, professor de Ciência Política na Universidade de Chicago, na obra intitulada *The American Constitution*, 1959, pág. 517).

Tão importante é a coexistência dessas três condições, que o citado julgamento estabeleceu que a eliminação de um só desses três elementos constituirá uma denegação de direito constitucional de julgamento pelo júri (“a denial of the constitutional right to jury trial” — op. loc. cit.).

Aliás, essa exigência da unanimidade na votação dos jurados remonta aos primórdios da instituição, no direito anglo-saxão, como já mostramos, quando lembramos o caso do juiz Cadwine, da Inglaterra.

## O PROJETO

O projeto em debate é consequência dos princípios adotados pelo legislador da Emenda Constitucional nº 1, que eliminou a soberania do júri do texto da Lei Maior.

Como já vimos, limita-se o texto constitucional a manter a instituição do júri e a conservar na sua competência o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

Assim, é perfeitamente possível ao legislador ordinário adotar a tese da sua preferência, limitando ou não a soberania das decisões dos jurados.

O projeto em debate preferiu a primeira hipótese quando dispôs assim, na nova redação proposta para o art. 593 do Código de Processo Penal:

“§ 1º Se a sentença do juiz presidente for contrária à lei expressa ou divergir das respostas dos jurados aos quesitos, o tribunal *ad quem* A REFORMARÁ OU A RETIFICARÁ, conforme o caso.

§ 2º Se ocorrer contradição entre as respostas aos quesitos, o tribunal *ad quem* FARÁ PREVALECER a que se ajustar à prova dos autos, salvo quando uma importar a absolvição e outra a condenação do réu, caso em que se declarará a nulidade de julgamento.

§ 3º Interposta a apelação com fundamento no nº III, letra *c*, deste artigo, o tribunal *ad quem*, se lhe der provimento, RETIFICARÁ A APLICAÇÃO DA PENA PRINCIPAL OU ACESSÓRIA, OU DA MEDIDA DE SEGURANÇA.

§ 4º Se a apelação se fundar no nº III, letra *d*, deste artigo, e o tribunal *ad quem* se convencer de que a decisão dos jurados é manifes-

tamente contrária à prova dos autos, dar-lhe-á provimento para, conforme o caso, APLICAR A PENA OU A MEDIDA DE SEGURANÇA, QUE ENTENDER JUSTA, OU ABSOLVER O RÉU.”

De acordo com a lei vigente, o atual art. 593 do Código de Processo Penal, o Tribunal do 2º grau, quando se convencia de que a decisão dos jurados era manifestamente contrária à prova dos autos, mandava o réu a novo julgamento. Jamais aplicava a pena, ou medida de segurança, ou absolvía o réu. Porque a decisão do júri era soberana.

Agora, não. O projeto, se convertido em lei, dará ao Tribunal *ad quem* o poder de condenar, aplicar a medida de segurança ou absolver.

A grande vantagem da proposição é que ela visa à decisão definitiva do julgamento dos crimes dolosos contra a vida pelos Tribunais do 2º grau, eliminando a soberania dos vereditos do júri.

É sabido que os jurados são passíveis de sofrer influências de toda ordem. Essas influências são de ordem vária: política partidária, sempre muito radical nos municípios; amizade ou inimizade; e poder econômico das famílias mais poderosas etc.

Já perante o Tribunal de 2º grau, essa influência será muito problemática, embora possível, mas em escala muito menor.

Assim sendo, é evidente que o projeto, como decorrência de uma filosofia de política criminal, é de todo conveniente aos interesses da sociedade. Poderá influir decisivamente na diminuição dos índices de criminalidade. É que a notória impunidade dos delinquentes que são julgados pelo júri tem sido o maior incentivo ao aumento de criminalidade. Se convertido em lei, o projeto eliminará esse estímulo. Portanto, a proposição é de todo conveniente aos interesses do país.

Sob o ponto de vista constitucional, o projeto é inatacável. O Chefe do Poder Executivo o encaminhou ao Congresso no uso da atribuição que a Lei Maior expressamente lhe atribui, através do art. 51:

“O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria...”

Assim, nosso parecer é por sua aprovação.

É nosso parecer, *sub censura*.

Sala da Comissão,

. — José Lindoso, Relator.

## **MANDADO DE SEGURANÇA (\*)**

### **PROJETO Nº 289/55**

**Autor: BROCA FILHO**

**Relator: Deputado ADAUCTO CARDOSO**

#### **Parecer do Relator**

1) O projeto visa a regular o poder conferido aos presidentes dos Tribunais pelo art. 13 da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, segundo o qual podem eles ordenar a suspensão dos efeitos da sentença concessiva de mandado de segurança.

Argumenta o autor do projeto que, não tendo a lei estabelecido critérios para o exercício de tão graves atribuições, os presidentes dos Tribunais a exercem de mãos livres, suspendendo sistematicamente a execução dos mandados concedidos, originando um conflito profundo com os juízes de 1ª Instância, com evidente prejuízo para o prestígio da própria justiça.

Entende, pois, a justificação que, em defesa do mandado de segurança, que considera, com razão, instituto da maior relevância, deve o legislador indicar o caminho, traçar os rumos, a fim de vincular a atribuição presidencial, restringindo o seu uso a casos excepcionais.

2) Em síntese, o projeto vem restabelecer regra constante da Lei nº 191 e do Código de Processo Civil, nos quais se exigia, para a suspensão, a ocorrência de interesse público relevante que pudesse ser sacrificado, de maneira irreparável, pela execução imediata da sentença concessiva de segurança.

---

(\*) Arquivado — Art. 292 do RI — DCN-I, 30-5-73.

Sob este aspecto, inegavelmente, o projeto é de grande utilidade, pois impede e cerceia o arbítrio presidencial, que, nos termos do art. 13 da vigente lei de mandado de segurança, é total.

3) A medida cujo uso se pretende regular deve ter efetivamente caráter excepcional, restringindo-se sua concessão a um número restrito de casos.

O legislador deve agir com extrema cautela e prudência ao regular tão fecunda garantia constitucional pelo perigo de, ao fazê-lo, mutilar o instituto, com graves prejuízos para os direitos individuais. E a atribuição que a lei conferiu aos presidentes dos Tribunais é um ponto que deve ser tratado com cuidado maior, pois trata-se de conciliar o seu sentido de pronto socorro judicial com os interesses superiores da administração.

Estamos assim de pleno acordo com o projeto ora em exame no seu propósito fundamental: é necessário que se regule o exercício da atribuição presidencial, pois, como vem sendo usada, ela ameaça desnaturar o instituto, retirando-lhe toda e qualquer eficácia.

Por isso, aceitamos, em princípio, que os presidentes dos tribunais possam determinar a suspensão da executoriedade da sentença concessiva do mandado. Mas, com o intuito de evitar abusos, julgamos conveniente disciplinar, com rigor, o exercício dessa atribuição.

4) Criticável nos parece o projeto, em alguns pontos. Assim é que julgamos descabida a referência que nele se faz ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, conferindo-lhe poderes para suspender a execução dos mandados de segurança concedidos.

Com efeito, o Supremo tem competência constitucional para julgar mandados de segurança originários contra atos do Presidente da República, Mesa da Câmara ou do Senado e do próprio Ministro Presidente do Supremo. Tem ainda, pela Constituição, competência para julgar, em grau de recurso ordinário, os mandados de segurança indeferidos pelos Tribunais. Quando são concedidos, o Supremo deles pode conhecer, excepcionalmente, através de recurso extraordinário. Ora, se a lei só permite o recurso extraordinário, seria uma contradição atribuir-se ao Presidente do Supremo poderes para sustar os efeitos de uma decisão sobre a qual o Supremo só se pode manifestar provocado por um recurso que não tem efeito suspensivo. Acresce, ainda, que seria inconcebível que o Presidente da mais alta Corte do País tivesse poderes para suspender os efeitos da decisão de um Tribunal.

5) Não se compreende ainda que os Presidentes dos Tribunais exerçam atribuição tão excepcional, inspirados apenas nas informações prestadas pelo

Procurador da República ou pela autoridade coatora, colhendo de surpresa o requerente da segurança. É evidentemente injusto que o Presidente possa suspender a execução da sentença a pedido de uma das partes, que só ela tem o privilégio de falar nos autos. A verdade jurídica se busca pela comparação dos argumentos trazidos aos autos pelas partes; do confronto deles é que nasce a manifestação do magistrado. Um despacho dessa gravidade, sem a audiência de uma das partes, representa séria ameaça à própria dignidade da justiça. E é preciso considerar ainda que a sentença, cujos efeitos o Presidente suspende, constitui já um pronunciamento, considerando líquido e certo o direito postulado.

6) Finalmente, é de todo oportuno disciplinar-se o processamento do agravo do despacho presidencial que suspende a execução da sentença. Em primeiro lugar, para uniformizar a sua regulamentação; e, em segundo lugar, para obrigar o Tribunal a se pronunciar, imediatamente, sobre o recurso.

Em face do exposto, ocorre-nos propor o seguinte substitutivo:

Art. 1º O art. 13 da Lei nº 1.533, de 31-12-51, passa a ter a seguinte redação:

Art. 13. Quando o mandado for concedido, o Presidente do Tribunal, competente para conhecer do agravo de petição, poderá, a requerimento da autoridade apontada como coatora, ou do Ministério Público, para evitar lesão grave à ordem, à saúde, ou à segurança pública, ordenar ao juiz a suspensão da execução da sentença.

§ 1º O pedido de suspensão só poderá ser formulado no prazo de 48 horas, a partir da notificação para cumprimento da decisão.

§ 2º Antes de proferir o despacho suspensivo, o Presidente do Tribunal mandará ouvir o impetrante, no prazo de 48 horas, mediante publicação no jornal oficial. Será esse prazo de 5 (cinco) dias se o impetrante não tiver procurador na sede do Tribunal.

§ 3º Durante o prazo de audiência do impetrante, ficará susado o cumprimento da decisão.

§ 4º Do despacho que suspender a execução, o qual deve ser fundamentado, caberá agravo para o Tribunal.

§ 5º O agravo será interposto dentro do prazo de 5 (cinco) dias da publicação do despacho.

§ 6º Dentro do prazo improrrogável de 5 (cinco) dias, contados de sua interposição, o agravo será julgado, facultando-se o debate oral aos procuradores dos interessados.

§ 7º Provido o agravo, a decisão será comunicada imediatamente, pelo Presidente do Tribunal, ao Juiz que houver proferido a decisão.

Sala Afrânio de Melo Franco, de janeiro de 1956. — *Adaucto Cardoso*.

## MERCADO DE CAPITAIS (\*)

### PROJETO Nº 2.732/65

*Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para seu desenvolvimento.*

Autor: PODER EXECUTIVO.

Relator: Deputado LAERTE VIEIRA.

### Relatório

Com o objetivo de recuperar e aperfeiçoar o mercado financeiro e de capitais o Poder Executivo, na forma do art. 4º do Ato Institucional, encaminha mensagem, acompanhada de projeto de lei e de Exposição de Motivos dos Ministérios da Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio.

Nesta se esclarece que as medidas propostas no projeto são de recuperação e de substituição, visando a reajustar os valores e modificar a expectativa de efeito altista nos mercados. Continua a Exposição por tratar de um “deliberado processo corretivo” que permitiu a elevação de preços, restringindo os tabelamentos e analisa o caso dos aluguéis.

Relativamente às taxas de juros e a impossibilidade de sua adaptação à realidade inflacionária, comenta terem gerado as companhias de financiamentos, que operam com base no deságio e não sofrem as limitações da lei de usura. Enquanto o mercado de capitais operar com altas taxas de juros, que aumentam o custo de produção, este não poderá estabilizar-se e, conseqüentemente, os preços não serão controlados.

---

(\*) Lei nº 4.728/65- DO, 16-7-65.

Os bancos, no regime inflacionário, viram reduzidos os depósitos a prazo, e as companhias não encontravam colocação para financiamentos através da emissão de debêntures. O projeto pretende corrigir estas distorções pela aplicação, nestes dois setores, da correção monetária. De igual sorte se modifica a estrutura da Bolsa de Valores, dando aos corretores a oportunidade de atuarem nos negócios de títulos e no mercado de câmbio. Estabelecem-se normas jurídicas novas para a aplicação de capital de empréstimo e de risco.

É instituído o endosso para a transferência das ações e debêntures e a conversibilidade destas em ações.

Conclui a Exposição de Motivos por tratar dos estímulos fiscais concedidos na compra de ações nominativas, conservando uma elevada taxa para os títulos não-identificados.

A proposição foi despachada, além desta, às duntas Comissões de Economia e de Finanças, responsáveis pelo seu mérito.

O projeto, distribuído em doze seções e sessenta e quatro artigos, assim se estrutura:

Seção I — Atribuições dos órgãos administrativos;

Seção II — Sistema de distribuição no mercado de capitais;

Seção III — Acesso aos mercados financeiros;

Seção IV — Acesso de empresas de capital estrangeiro ao sistema financeiro nacional;

Seção V — Obrigações com cláusula de correção monetária;

Seção VI — Ações e obrigações endossáveis;

Seção VII — Debêntures conversíveis em ações;

Seção VIII — Sociedades anônimas de capital autorizado;

Seção IX — Sociedades e fundos de investimentos;

Seção X — Contas correntes bancárias;

Seção XI — Tributação de rendimentos de títulos de crédito e ações;

Seção XII — Disposições diversas.

O projeto não se fez acompanhar da legislação citada, desatendendo, assim, ao disposto no § 5º do art. 111 do Regimento Interno. Tal fato vem ainda mais dificultar o seu exame, já tão prejudicado pela exiguidade de tempo em que nos debatemos.

É o relatório.



## Parecer

1 — A proposição submetida ao exame desta Comissão se reveste de importância fundamental e abrange os mais variados campos de direito. Estudá-la e analisá-la sob os seus múltiplos ângulos e aspectos, inovadores muitos, em face das normas e da sistemática de nossa legislação comercial, administrativa, civil e penal, parece-nos tarefa impraticável na exigüidade do prazo que nos é concedido. Por isso que não desejo ocultar aos doutos membros deste órgão, para ser fiel à minha modesta mas leal e sincera atuação, a superficialidade do exame de muitos pontos capitais da proposição. No curso dos debates, quando reclamada for a maior profundidade da análise e verificadas as repercussões das medidas propostas, procuraremos apresentar subsídios que melhor informem a decisão da Câmara dos Deputados.

Esta preliminar me pareceu necessária não só para ressaltar as responsabilidades do relator, mas, especialmente, para resguardar o conceito, a eficiência e o alto critério com que esta douta Comissão se conduz no desempenho das tarefas que lhe são acometidas.

2 — O projeto estabelece no art. 1º que o mercado financeiro e de capitais será disciplinado pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizado pelo Banco Central da República do Brasil. Estes órgãos facilitarão ao público as informações sobre os valores mobiliários e sobre as organizações que operam neste ramo, e procurarão proteger o investidor contra as fraudes e manipulações que permitam a especulação no mercado.

A estrutura das Bolsas de Valores sofre profunda modificação inclusive, determinando que os seus negócios sejam exercidos “exclusivamente por sociedades corretoras” (art. 8º).

O ofício público de corretor fica prejudicado. Parece-me desacertada esta medida, pois que, se de um lado deve se aceitar a organização das sociedades corretoras, de que já cogitava a Lei nº 2.146, de 29 de dezembro de 1953, que no art. 5º autorizava a associação de corretores para constituição e funcionamento da Caixa de Liquidação e Câmara de Compensação, de outra parte não deve ser prejudicado o exercício da profissão de corretor, nem suprimidos os direitos que a legislação anterior atribuiu aos atuais ocupantes destes cargos.

Nosso centenário Código Comercial (Lei nº 566, de 25 de junho de 1850), já tratava dos corretores, estabelecendo:

“Art. 45. O corretor pode intervir em todas as convenções, transações e operações mercantis.”

O Regulamento da Bolsa de Mercadorias do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 20.882, de 30 de dezembro de 1931, assim determinava:

“Art. 3º Os negócios em Bolsa só poderão ser realizados por intermédio dos corretores de mercadorias ou seus respectivos prepostos, e somente a estes será permitido o ingresso na parte do recinto destinado ao pregão de compra e venda.”

O Decreto-lei nº 1.344, de 13 de junho de 1939, que modificou a legislação sobre Bolsa de Valores, assim reza no seu art. 1º:

“Art. 1º As operações sobre títulos de bolsa serão efetuadas exclusivamente por intermédio dos corretores e em público pregão.”

Conforme se verifica, a tradição em nossa legislação é no sentido de reconhecer os direitos do corretor, cuja função é de interesse público, e envolve uma responsabilidade que melhor estará resguardada se ligada à pessoa física do titular, passível de sanções penais que mais dificilmente podem alcançar as pessoas jurídicas.

Aceito, pois, as emendas apresentadas à proposição que visam a resguardar os direitos dos atuais corretores.

Em verdade, elas afastam possíveis litígios nos quais se fizessem respeitar os direitos adquiridos daqueles que, nos termos da legislação atual, são nomeados pelos Estados.

A transformação que o projeto preconiza para as Bolsas de Valores importa na limitação do direito que atualmente os Estados federados têm de legislar supletivamente sobre a matéria.

3 — O art. 19 do projeto inova a legislação sobre as sociedades por ações que no regime do Decreto-lei nº 9.783, de 6 de setembro de 1946, estavam obrigadas, antes de entrarem em funcionamento, a “requerer à Bolsa de Valores mais próxima de sua sede a cotação de suas ações e obrigações ao portador (debêntures)”.

Tal exigência permitia a organização pelas Bolsas dos cadastros de todas as sociedades por ações, que, formando um repositório de informações ao público, que o próprio Governo, embora as disposições do atual projeto, não estará em condições de fornecer, pelo menos proximamente. Julgo, pois, que deve merecer aprovação a emenda com a finalidade de manter a legislação anterior, que, conforme a Lei nº 1.302, de 30 de dezembro de 1950, obriga às Bolsas a fornecerem às suas congêneres todas as informações sobre cotação de ações e debêntures das sociedades sediadas nas Unidades da Federação onde funcionem.

De outra parte, se o Governo objetiva e incentiva a criação das sociedades anônimas de capital aberto, como ocorreu com o estímulo fiscal concedido pelo art. 39 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, a tendência, admitido o êxito pretendido, é de que todas as sociedades procurem democratizar o seu capital, e neste caso não poderão prescindir da cotação de seus títulos nas Bolsas de Valores.

4 — A Seção V do projeto estende a correção monetária, primeiramente aplicada às obrigações do Tesouro e aos créditos da Fazenda Pública, na forma da Lei nº 4.537, de 16 de julho de 1964, às debêntures emitidas pelas sociedades anônimas, às letras de câmbio e notas promissórias emitidas ou sacadas pelas sociedades comerciais, e aos depósitos a prazo fixo — de prazo superior a um ano — feitos nos bancos que se adaptarem para tais operações e forem criados na forma do art. 29. Igualmente as operações de empréstimos poderão ser feitas pelos bancos com a cláusula de correção monetária.

Importante ressaltar que tais correções não constituem rendimento tributável, conforme estabelecem o § 3º do art. 26, § 1º do art. 27 e § 3º do art. 28 do projeto.

5 — Organizado o mercado financeiro, as emissões de títulos ou valores mobiliários somente poderão ser feitas através das organizações que integram o sistema e que estão enumeradas no art. 5º do projeto.

Embora a emissão de títulos de crédito, destinados a cobertura de operações comerciais, não tenham, pelo projeto, sofrido quaisquer restrições quanto ao seu saque, surgiram dúvidas que deram origem às emendas que apresentamos aos arts. 16 e 21.

6 — A transferência de ações e debêntures, na forma do art. 31 e seguintes do projeto, se opera de uma nova fórmula: o endosso. Evidentemente, trata-se do endosso-transmissão, que transfere ao endossário todos os direitos sobre o título.

Para o controle destas operações as sociedades deverão possuir o *Livro de Registro de Ações Endossáveis* e o *Livro de Registro de Obrigações Endossáveis*.

São categorias novas de títulos das sociedades por ações. A exposição de motivos, embora se refira “aos novos instrumentos jurídicos para a aplicação do capital”, consubstanciados nestas novas modalidades de transferência de títulos, bem como na conversibilidade de debêntures em ações, não as justifica satisfatoriamente. Entretanto, cumpre reconhecer que elas trazem maior mobilidade ao mercado, pelas facilidades geradas nas transferências.

7 — As sociedades anônimas poderão, de acordo com o art. 44 do projeto, ser constituídas com capital subscrito inferior ao autorizado pelos estatutos sociais. De outra parte se lhes permite aumentar o capital autorizado independentemente de nova subscrição ou com subscrição parcial. Tal disposição facilita a emissão de ações dentro do limite autorizado, independentemente de alterações dos estatutos.

8 — Carece ser alterado o § 3º do art. 30 do projeto cuja redação atual não se reveste da necessária clareza. Neste sentido apresentamos emenda substitutiva.

9 — No § 2º do art. 38 do projeto houve um erro de redação que corrigiremos através de emenda.

10 — Há no campo tributário um aspecto do projeto que, embora afeto à competência da Comissão de Finanças, merece uma palavra de advertência nossa. Trata-se da emissão de debêntures com cláusula de correção monetária, não sujeita, esta correção, ao imposto de renda. Se tal dispositivo encontra justificção na própria filosofia do projeto não se deve esquecer que poderá ser a válvula de evasão de rendas, quando utilizada pelos próprios acionistas das empresas, em lugar de procederem ao aumento de capital das mesmas. Os acionistas poderiam tomar as obrigações e só transformariam estas em ações após a correção monetária.

Esta correção debitada na firma reduziria os seus lucros e, conseqüentemente, o seu imposto de renda, e o acionista receberia novas ações independente de tributação especial.

11 — No art. 59, que trata do aumento do capital social, através da correção monetária do ativo, existe a faculdade das firmas incorporarem as correções às reservas.

No § 3º do mesmo artigo a faculdade se estende àquelas que já aprovaram o aumento de capital e ainda não registraram no Registro de Comércio.

Entendemos que se deve suprimir a limitação “ao corrente exercício”, para o que apresentamos emenda supressiva.

12 — Os arts. 60, 61 e 62 do projeto tratam dos fundos contábeis de natureza financeira e melhor seriam interpretados se incluídos num só artigo e desdobrados em parágrafos que melhor esclarecessem a matéria. Neste sentido apresentamos a necessária emenda.

13 — A lei atual do imposto de consumo estabelece no seu art. 54 (Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964):

“LEI Nº 4.502, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964

## SEÇÃO II

### Da Guia de Trânsito

“Art. 54. Em todas as remessas de produtos e objetos a que se referem as alíneas *a* e *b* do inciso II do art. 5º e o inciso III do art. 4º, é obrigatória a emissão de guia de trânsito, pelo remetente, em substituição à nota fiscal.”

Conforme se verifica, foi utilizada a guia de trânsito exatamente para evitar a expedição da nota fiscal, isto é, como não se trata de transferência de mercadoria para a venda, mas, sim, para beneficiamento, não seria necessário a Nota, vale dizer o recolhimento do imposto de consumo por ela controlado.

O projeto, no art. 63, § 1º, utilizando a guia de Trânsito para fim idêntico ao previsto no dispositivo supracitado, manda que a guia seja acompanhada da nota fiscal. Como se trata de produtos acabados transferidos para armazéns gerais, como depósito de produtos, a nota pode e deve ser dispensada para que não gere confusão no recolhimento do imposto de consumo.

Tal supressão não prejudicará a expedição de *warrant* que será feita, quando solicitada, pela própria guia de trânsito. Apresentamos, pois, emenda supressiva da parte final do § 1º, do art. 63.

14 — Parece-nos que, na oportunidade em que se procura reorganizar o mercado financeiro e o mercado de capitais, deve o Governo regularizar os seus débitos, oferecendo aos tomadores dos empréstimos compulsórios a possibilidade de verem seus créditos convertidos em ações das sociedades de economia mista.

Nada melhor para incentivar e criar o espírito de poupança e o hábito de canalizá-la para o mercado de valores mobiliários.

Seria também um exemplo que parte de “casa”, quando o Governo busca a democratização do capital das empresas privadas. Por que não incluir as empresas públicas que não precisam reservas para si senão 51% das ações que possuem? Estes novos acionistas, sem quebra do domínio estatal, seriam fiscais do funcionamento destas organizações. O Governo pode, inclusive, utilizar-se deste meio para canalizar novos recursos necessários ao seu programa de investi-

mentos. Bastará para tanto admitir o pagamento das ações que, sob o controle do Banco Central da República, sejam vendidas através das Bolsas de Valores, parte com os comprovantes do empréstimo compulsório e parte em dinheiro.

De outro lado, se o índice de estatização das empresas vem aumentando, será uma forma de redução do capital estatal nestes investimentos e uma maneira de se conseguir a participação de capitais particulares em empreendimentos que a estes deveriam, na maioria dos casos, estar entregues.

Poder-se-ia reduzir até o déficit operacional de tantas destas empresas, déficit este que tem sido a causa senão absoluta pelo menos primordial dos desequilíbrios orçamentários.

O Governo assim agindo estará prestigiado, não continuará a fazer jus ao título de mau pagador, e estará ensinando aos assalariados a atuarem no mercado de títulos, na operação de reaver um empréstimo que lhes parecia de remota e difícil liquidação. Esta medida provocaria também a reavaliação do ativo das sociedades de economia mista, para posterior lançamento das ações, o que seria lucrativo para estas empresas que ainda não cumpriram esta determinação legal.

Contando com o apoio da assessoria que representa os órgãos governamentais responsáveis por este setor, espero ver aprovada a emenda que apresento, culminando objetivos que se nos afiguram de inteiro patriotismo e indiscutível interesse público.

Com as emendas que apresentamos, pode a proposição receber, sob o aspecto de sua constitucionalidade e juridicidade, a aprovação deste órgão.

Brasília, 6 de maio de 1965. — *Laerte Vieira*, Relator.

## COBRANÇA DE LAUDÊMIO

### PROJETO DE LEI Nº 402, DE 1979

*Dispõe sobre a transmissão onerosa de terrenos da União, permitindo-lhe cobrar o laudêmio de 5% apenas sobre o valor do terreno, imprimindo nova redação ao § 1º, do art. 102 do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e dando outras providências.*

Autor: Deputado ATHIÊ COURY

Relator: Deputado AFRÍSIO VIEIRA LIMA

#### Relatório

O nobre Deputado Athiê Coury tem em vista, com o presente projeto de lei, acrescentar ao § 1º do art. 102 do Decreto-lei nº 9.760 expressa disposição declarando que somente será devido o laudêmio sobre as benfeitorias se a União as tiver realizado.

A justificativa ressaltou que, se atingido o objetivo perseguido pelo projeto, “quando se processar uma transmissão onerosa, na hipótese de a União não exercitar seu direito de opção, caber-lhe-á, somente, cobrar o laudêmio de cinco por cento calculado exclusivamente sobre o valor do domínio pleno do terreno. E não mais, como o vem fazendo, também sobre as benfeitorias levadas a efeito no mesmo por terceiros e como, consoante regra pacífica de hermenêutica, onde o legislador não distingue, não assiste ao intérprete a prerrogativa de distinguir, sejam as benfeitorias do terreno necessárias, sejam úteis, sejam voluptuárias, referentemente ao valor de todas elas vem a União fazendo incidir os sobre-referidos 5%”.

E arremata o autor do projeto dizendo:

“O que está ocorrendo, na aplicação prática do dispositivo em questão, é um equívoco de interpretação a conseqüenciar enriquecimento da União... Seria absurdo tivesse desejado o legislador que a União cobrasse laudêmio sobre propriedade sua; e cobrasse também o mesmo laudêmio sobre propriedade alheia.

Consequentemente, somente é lícita a cobrança do laudêmio sobre o valor do terreno e das benfeitorias, se estas foram levadas a efeito pela União. Tão-somente sobre as benfeitorias, quando estas igualmente são de propriedade da União, é que esta pode, licitamente, cobrar laudêmio sobre as mesmas.”

Nos termos do art. 28, § 4º, alínea *a*, do Regimento Interno da Casa, esta Comissão de Constituição e Justiça deverá, além do exame das preliminares de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto, igualmente pronunciar-se quanto ao seu mérito, visto estar a matéria compreendida no âmbito do direito civil.

Quanto às preliminares, nada existe que possa obstaculizar a normal tramitação legislativa da proposição, pois as normas sugeridas não afrontam qualquer dispositivo da Carta Política, especialmente os que dizem respeito à competência legislativa da União (art. 8º, item XVII, alínea *b*), às atribuições do Congresso Nacional (art. 43, item VI), ao processo legislativo (art. 46, item III) e à legitimidade de iniciativa (art. 56), que na espécie é concorrente.

A técnica legislativa utilizada está correta.

Relativamente ao mérito, entendo que o nobre autor do projeto incorre em equívoco. É que não se trata de cobrar laudêmio sobre propriedade alheia, na hipótese de benfeitorias existentes.

O laudêmio está previsto no nosso Código Civil no art. 686, como consecratório da enfiteuse, *his verbis*:

“Art. 686. Sempre que se realizar a transferência do domínio útil, por venda ou dação em pagamento, o senhorio direto, que não usar da opção, terá o direito de receber do alienante o laudêmio, que será de dois e meio por cento sobre o preço da alienação, se outro não se tiver fixado no título de aforamento.”

Cumpre, para o exame do projeto, que se recue bastante no tempo, pois o instituto em questão é por demais antigo. Inclusive, confusa é a própria significação do vocábulo, conforme podemos notar do ensinamento de Jair Tovar no



verbete “Laudêmio” no *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro* (Rio, Borsoi, 1962, vol. XXXI, pág. 17 e ss):

“1. “Laudêmio” é expressão em regra aplicável na enfiteuse, sendo sua criação de procedência bárbara, carecedora de vestígios na “antiga latinidade”, segundo ensina Lobão.

Em tal sentido é que enciclopédias de alto coturno remontam seu étimo ao vocábulo *laudemium*, originado de *laudare* com a acepção de “aprovar”.

Mello Freire diz que sua etimologia medieval se radica em lodes, significando “feudatários” ou na palavra “latinada” *leudum*, expressão germânica correspondente a “feudo”.

No entanto, Cunha Gonçalves refere-se à proveniência dos vocábulos latinos *laudo emptio* ou *laudo emptio* (aprovo a compra); e daí “laudemptio” e “laudêmio” — o que nos parece, de todas as suposições, a mais acertada.

.....

3. Para o efeito da conceituação de laudêmio, diversas definições têm sido utilizadas pelos juristas e estudiosos da matéria, em que ele se insere.

Enquanto Teixeira de Freitas, Lacerda e o próprio Lafayette conceituaram-no como “porcentagem”, Dídimo da Veiga trata-o como “preço da renúncia”, Araripe Júnior considera-o “prêmio” pelo reconhecimento do novo enfiteuta, Lindolfo Câmara caracteriza-o como “prestação”, Daniel de Souza Reis distingue-o como uma “espécie de sisa” e Pedro Nunes enquadra-o como “remuneração ou taxa.”

Lafayette e Dídimo da Veiga, sem embargo das denunciadas conceituações, denominam-no, igualmente, como “compensação”, termo de que também se valeu Clóvis para defini-lo como “compensação dada ao senhorio por não consolidar, na sua pessoa, o direito de propriedade, quando lhe cabe a opção.”

Afigura-se-me esta definição como sendo a mais adequada, com o uso do vocábulo “compensação” com um caráter genérico, dentro do qual podem ser aceitos os demais das diversas preferências, conforme o retrospecto, que foi feito a vôo de pássaro.”

Também é bastante esclarecedor o entendimento de Arnold Wald, expresso em seu *Direito Civil Brasileiro*:

“A Idade Média desenvolveu muito o instituto da enfiteuse, que permitia a conservação do poder político do senhorio direto, conciliando-o com a exploração econômica da terra pelo enfiteuta, que continuava a pagar a pensão ao proprietário direto. Admitiam-se assim duas espécies de propriedade paralelas sobre o mesmo bem: a do proprietário ou senhor direto e a do enfiteuta ou titular do domínio útil. Foi assim que o direito português distinguiu, entre as diversas espécies de propriedades, conforme fossem ou não sujeitas à enfiteuse, propriedade feudal e propriedade alodial.” (Rio, Ed. Lux, 1962, vol. 3, fls. 201).

Verifica-se, pois, que existem duas espécies de proprietários sobre um bem enfiteutico. E, por ocasião das cessões onerosas, a nossa legislação permite ao senhor direto receber do titular do domínio útil, a título de compensação, um *laudêmio*, que incidirá sobre o terreno e as benfeitorias.

O senhor direto não pode realizar benfeitorias no terreno, sendo essa uma prerrogativa do enfiteuta. O *laudêmio* abrange toda a operação realizada que, evidentemente, inclui as benfeitorias.

Acredito que a enfiteuse não tem mais lugar no direito moderno. Tanto assim é que o projeto do novo Código Civil, em tramitação pela Casa, dela já não cuida. Mas, enquanto o instituto ainda vige, cumpre manter a sua inteireza ontológica.

### **Voto do Relator**

Em face do exposto, manifestô-me pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do presente Projeto de Lei nº 402, de 1979.

Quanto ao mérito, sou por sua rejeição.

Sala da Comissão, 2 de novembro de 1979. — *Afrísio Vieira Lima*, Relator.

