

Emenda Constitucional N.º 11,
de 13 de outubro de 1978

HISTÓRICO

SUMARIO

Mensagem nº 62/78-CN (nº 203/78, na origem)
— Proposta de Emenda Constitucional nº 7/78-CN
— Comissão Mista — Emendas oferecidas perante
à Comissão Mista — Parecer nº 87/78-CN — Dis-
cussão em 1º Turno — Votação em 1º Turno — Pa-
recer nº 93/78-CN (Redação para 2º Turno) —
Discussão em 2º Turno — Votação em 2º Turno —
Promulgação.

Na sessão do Congresso Nacional de 28 de junho de 1978 (1), foi lida a Mensagem nº 62/78-CN do Senhor Presidente da República, submetendo à deliberação do Congresso a Proposta de Emenda Constitucional nº 7/78-CN.

MENSAGEM Nº 62, DE 1978 (CN)
(Nº 203, na origem)

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

Tenho a honra de submeter à elevada deliberação do Congresso Nacional a anexa Proposta de Emenda Constitucional.

Se merecer aprovação, há de constituir-se em notável avanço qualitativo das estruturas políticas do Estado, adaptando-as aos novos tempos, para que possam servir melhor à Nação.

Não se trata de meros remendos ou consertos precários, como, antes de conhecerem o teor da Proposta, alardeavam o personalismo irresponsável e o impatriotismo dos que não vêem senão os próprios interesses frustrados e a ambição impotente.

(1) DCN — S. Conjunta — 29-6-78, pág. 1.210.

O projeto de reforma elimina do sistema legal os diplomas de exceção sem desarmar o Estado, antes dotando-o dos instrumentos necessários à defesa da sociedade e assegurando plenamente os direitos e garantias individuais.

Através dele alcançaremos a meta anunciada, de forma clara, perante o Ministério, ao ensejo de sua primeira reunião:

“Quanto ao setor político interno, envidaremos sinceros esforços para o gradual, mas seguro aperfeiçoamento democrático, ampliando o diálogo honesto e mutuamente respeitoso e estimulando maior participação das elites responsáveis e do povo em geral, para a criação de um clima salutar de consenso básico e a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 1964. Os instrumentos excepcionais de que o Governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem, fundamental para o próprio desenvolvimento econômico-social do País sem pausas de estagnação nem, muito menos, retrocessos sempre perigosos, almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou freqüente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se vejam superados pela imaginação política criadora, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional.”

Julgou-se, então, oportuno e necessário suspender a censura da Imprensa, a fim de ensejar a crítica, sobretudo a crítica construtiva indispensável ao aprimoramento do regime democrático.

Foi um ato consciente, deliberado, de conseqüências previstas, como etapa relevante no processo de “lenta, gradativa e segura distensão”.

O Governo fixou diretrizes a que, não obstante dificuldades notórias, se manteve invariavelmente fiel:

“Prosseguirá o Governo na missão que lhe cabe, de promover para toda a Nação, em cada etapa, o máximo de desenvolvimento possível — econômico, social e também político — com o mínimo de segurança indispensável.”

Proclamei sempre imperioso o aperfeiçoamento incessante do regime democrático, não apenas em suas manifestações formais, mas, sobretudo, no seu conteúdo social, humanístico, em que à lei correspondam estruturas a serviço do homem e da sociedade.

“...devemos poder e saber e querer apresentar alternativas básicas e bem delineadas para esse duro combate que é a vida, de um povo, com vistas à conciliação da ordem com o progresso, do desenvolvimento máximo com a segurança indispensável, da amplitude mais liberal de franquias individuais com o grau irredutível de responsabilidade para com a Nação em seu conjunto, responsabilidade esta — ônus implícito da participação na vida democrática. Aí está a essência de toda a problemática

política que a cada povo lhe cumpre, em cada fase de sua história, solucionar, de acordo com suas características próprias, as tradições de seu passado e suas aspirações de um futuro melhor, no panorama internacional realista em que se encontra inserido o eterno conflito potencial entre o indivíduo e o Estado." (Discurso de 21-9-75.)

Creio chegado o momento, após ouvir o Conselho de Segurança Nacional, de propor sejam revogados os atos institucionais e complementares no que contrariarem a Constituição Federal, disso resultando:

a) o restabelecimento do instituto do **habeas corpus** (Constituição, § 20 do art. 153);

b) o restabelecimento das garantias constitucionais ou legais da vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade (Constituição, arts. 100 e 113);

c) a extinção, entre outras, da competência atribuída ao Presidente da República para:

1) declarar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, e, em consequência de o Poder Executivo correspondente legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou Leis Orgânicas dos Municípios;

2) decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição (Constituição, § 3º do art. 15);

3) suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos e cassar mandatos eletivos;

4) demitir, remover, aposentar, pôr em disponibilidade membros da Magistratura, funcionários públicos e empregados de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista;

5) demitir, transferir para a reserva ou reformar militares e membros das polícias militares da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios;

6) decretar e prorrogar o estado de sítio sem aprovação do Congresso Nacional;

7) banir brasileiros (Constituição, § 11 do art. 153).

A deliberação ora tomada fez-se preceder, como já disse, de reiterada exortação à imaginação criadora dos políticos, assim da Oposição como do Governo. Julgava, como ainda julgo, indispensável prover o Estado de instrumentos indiscutivelmente ágeis e eficientes contra a ação subversiva, onipresente e sempre apta a manifestar-se, por todos os meios.

Sobre o assunto, foi o povo auscultado, através de lideranças incontestáveis, buscando conhecerem-se-lhe os anseios. Não se trancou o Governo no dogmatismo com que alguns pontificam — pretensos intér-

pretas da Nação, sem as credenciais do voto majoritário, nem a inspiração haurida no paciente e necessário diálogo com os setores mais representativos da vida nacional.

Assim, foi possível ampla coleta de dados, ainda deficiente — é verdade — mas proveitosa, porque orientadora dos trabalhos que temos em vista realizar.

A Nação aspira à democracia que não seja em prejuízo da paz e esta há de ser preservada para que todos os cidadãos, em liberdade, realizem a obra comum do desenvolvimento integrado.

Sob a inspiração dos princípios democráticos inquestionáveis onde quer que se enunciem, os povos mais cultos constroem os seus regimes sob o imperativo da realidade inafastável.

Não existe nação que haja harmonizado plenamente os princípios abstratos com um regime, pois este está sujeito a condicionamentos históricos e geográficos, dos quais resultam estruturas sempre imperfeitas.

Ao deixar de ser princípios abstratos para ser regime, cai a democracia no relativismo, ainda que pareça heresia para alguns que não querem reconhecer a verdade histórica.

Nem por isso devemos desfalecer no trabalho de aperfeiçoá-la, modificando estruturas, para que possam cumprir melhor sua destinação política.

Tal o objetivo desta Proposta: visa a eliminar o arbítrio, dotando o Estado de mecanismos eficientes de defesa, nos melhores moldes do Direito; não busca na experiência de outros povos, de maior cultura e já desenvolvidos, plenos poderes para emergências. Ao contrário, procura distinguir situações, limitando o espaço sob ameaça ou atingido por perturbação, para evitar se estendam restrições das garantias constitucionais.

Há, em outros países, uma tendência para descaracterizar tais emergências, reduzindo o combate à subversão, sobretudo representada pelo terrorismo, a questão de sentido meramente policial.

Lá se facultam aos setores de segurança atribuições que atingem a privacidade de todos os cidadãos e lhes postergam os direitos, a pretexto de investigações ou diligências policiais.

De nossa parte, é firme convicção a de que somente nos casos de graves perturbações da ordem cabem providências coercitivas, determinadas pelo Presidente da República, e limitadas ao espaço físico atingido, com o pleno e permanente conhecimento do poder fiscalizador — o Legislativo.

O projeto conserva o estado de sítio, em sua configuração constitucional clássica, e institui o estado de emergência.

Como já acentuado, o estado de emergência distingue-se pela urgência de providências inquestionáveis, por espaço de tempo limitado, sem outras restrições de direito senão as autorizadas no estado de sítio.

Sob a fiscalização do Poder Legislativo que, se em recesso, será convocado, na emergência, evita-se o enfraquecimento da ação preventiva ou repressiva do Estado, através do julgamento político apriorístico dos fatos, natural nas assembleias divididas pelos partidos e até pelas concepções políticas pessoais.

Não é por outro motivo que nações sob regime parlamentar consultam, nas emergências, órgãos constitucionalmente instituídos, prestando conta ao Legislativo somente ao findar a excepcionalidade.

Ademais, é criado o Conselho Constitucional, órgão no qual se representará o Congresso Nacional, através dos Presidentes das duas Casas.

Escusado será acrescentar que as medidas de emergência, bem como os atos praticados na execução do estado de sítio e no estado de emergência, estão sujeitos ao controle jurisdicional.

Além de providências aprimradoras de normas constitucionais, cabe enfatizar as profundas modificações no capítulo relativo aos partidos políticos.

Há muito denunciavam-se, como impeditivas da criação de novos partidos, as exigências da Constituição em vigor que, não obstante, consagra o princípio do pluripartidarismo. As razões para tanto invocadas não convenciam ao ponto de autorizar a modificação da lei para permitir a criação de novos partidos.

Tendo em vista, entretanto, a grande repercussão que terá a presente Emenda, na vida política, afigura-se indispensável proceder a ampla reformulação das normas constitucionais pertinentes.

São estabelecidas distinções entre organização e funcionamento dos partidos. Liberaliza-se a organização e condiciona-se o funcionamento à representatividade política e eleitoral. A organização está ao alcance de todos; o funcionamento estará sempre sob a dependência do constante apoio popular.

Visando a possibilitar o funcionamento de novos partidos, além do considerável apoio popular expresso das urnas, cria-se a alternativa de fazê-lo pela adesão, na qualidade de fundadores, de 10% de deputados e senadores.

Estas, as linhas gerais da reforma, via pela qual sairemos da excepcionalidade, dando mais um passo decisivo no aperfeiçoamento democrático da vida nacional.

Este é um compromisso da Revolução que continua viva, em seu ideário, sobranceira às investidas de seus contestadores sistemáticos ou de ocasião, frustrados ontem e hoje e todos em vão tentando destruí-la.

Pretendemos o que em 1967 realizamos. Em 1967, os Anais do Congresso Nacional assinalam a mesma grita, os mesmos protestos. Procuravam, então, como agora, negar uma realidade ou subvertê-la, contra a lei que também negam.

Cabe-me entregar ao judicioso exame do Congresso Nacional o anexo Projeto de Emenda Constitucional, certo de que sua aprovação será um passo vigoroso no rumo do aperfeiçoamento das instituições democráticas.

Brasília, em 26 de junho de 1978. — ERNESTO GEISEL.

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 7/78

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º — Os dispositivos da Constituição Federal, abaixo enumerados, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 29 —

§ 1.º —

a) pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de sítio, de estado de emergência ou de intervenção federal; ou

Art. 32 — Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional.

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

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

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

§ 4.º — Os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 5.º — Nos crimes previstos na Lei de Segurança Nacional, cujo processo independe de licença da respectiva Câmara, recebida a representação do Procurador-Geral da República pelo Supremo Tribunal Federal, o deputado ou senador será suspenso do exercício do mandato parlamentar, até decisão final.

§ 6.º — A incorporação às forças armadas, de deputados e senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença da Câmara respectiva.

§ 7.º — As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão, se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de 30 (trinta) dias, ao convite judicial.

Art. 35 —

§ 5.º — Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à suspensão do exercício do mandato parlamentar, prevista no art. 32, § 5.º

Art. 47 —

§ 2.º — A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência.

Art. 48 — Em qualquer dos casos do artigo anterior, a proposta será discutida e votada, em reunião do Congresso Nacional, em 2 (dois) turnos, dentro de 90 (noventa) dias a contar de seu recebimento, considerando-se aprovada, quando obtiver, em ambas as votações, maioria absoluta dos votos dos membros de cada uma das Casas.

Art. 55 —

§ 1.º — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

Art. 81 —

XVI — determinar medidas de emergência e decretar o estado de sítio e o estado de emergência;

Art. 137 —

IX — a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do § 5.º do art. 152.

Art. 152 — A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal.

§ 1.º — Na organização dos partidos políticos serão observados os seguintes princípios:

I — regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e garantia dos direitos fundamentais do homem;

II — personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III — inexistência de vínculo, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros;

IV — âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos regionais ou municipais.

§ 2.º — O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências:

I — filiação ao partido de, pelo menos, 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou

II — apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por onze Estados, com o mínimo de 3% (três por cento), em cada um deles;

III — atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral;

IV — disciplina partidária;

V — fiscalização financeira.

§ 3.º — Não terá direito a representação o partido que obtiver votações inferiores aos percentuais fixados no item II do parágrafo anterior, hipótese em que serão consideradas nulas.

§ 4.º — A extinção dos partidos políticos dar-se-á na forma e nos casos estabelecidos em lei.

§ 5.º — Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

§ 6.º — A perda do mandato, nos casos previstos no parágrafo anterior, será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

CAPÍTULO IV

Dos Direitos e Garantias Individuais

Art. 153 —

§ 11 — Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, nem de banimento. Quanto à pena de morte, fica reservada a legislação penal aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

.....

CAPÍTULO V

Das Medidas de Emergência, do Estado de Sítio e do Estado de Emergência

Art. 155 — O Presidente da República, para preservar ou, prontamente, restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou graves perturbações que não justifiquem a decretação dos estados de sítio ou de emergência, poderá determinar medidas de emergência que julgar necessárias, com a indicação das providências coercitivas, autorizadas nos limites fixados no § 2.º do art. 156.

§ 1.º — O Presidente da República, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, dará ciência das medidas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como das razões que as determinaram.

§ 2.º — Na hipótese da determinação de novas medidas, além daquelas iniciais, proceder-se-á na forma do parágrafo anterior.

Art. 156 — No caso de guerra, ou a fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e de suas instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar o estado de sítio.

§ 1.º — O decreto de estado de sítio especificará as regiões que essa providência abrangerá e as normas a serem observadas, bem como nomeará as pessoas incumbidas de sua execução.

§ 2.º — O estado de sítio autoriza as seguintes medidas coercitivas:

- a) obrigação de residência em localidade determinada;
- b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;
- c) busca e apreensão em domicílio;
- d) suspensão da liberdade de reunião e de associação;
- e) intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais;

f) censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas; e

g) uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, bem como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades.

§ 3.º — A duração do estado de sítio, salvo em caso de guerra, não será superior a 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser prorrogada, se persistirem as razões que o determinaram.

§ 4.º — O decreto de estado de sítio ou de sua prorrogação será submetido, dentro de 5 (cinco) dias, com a respectiva justificação, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

§ 5.º — Se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal.

§ 6.º — Durante a vigência do estado de sítio e sem prejuízo das medidas previstas no art. 154, também o Congresso Nacional, mediante lei, poderá determinar a suspensão de outras garantias constitucionais.

§ 7.º — As imunidades dos deputados federais e senadores poderão ser suspensas durante o estado de sítio por deliberação da Casa a que pertencerem.

Art. 157 — Findo o estado de sítio, cessarão os seus efeitos e o Presidente da República, dentro de 30 (trinta) dias, enviará mensagem ao Congresso Nacional com a justificação das providências adotadas.

Parágrafo único — A inobservância de qualquer das prescrições, relativas ao estado de sítio, tornará ilegal a coação e permitirá ao paciente recorrer ao Poder Judiciário.

Art. 158 — O Presidente da República, ouvido o Conselho Constitucional (art. 159), poderá decretar o estado de emergência, quando forem exigidas providências imediatas, em caso de guerra, bem como para impedir ou repelir as atividades subversivas a que se refere o art. 156.

§ 1.º — O decreto que declarar o estado de emergência determinará o tempo de sua duração, especificará as regiões a serem atingidas e indicará as medidas coercitivas que vigorarão, dentre as discriminadas no art. 156, § 2.º

§ 2.º — O tempo de duração do estado de emergência não será superior a 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogado uma vez e por igual período, se persistirem as razões que lhe justificaram a declaração.

§ 3.º — O decreto de estado de emergência ou de sua prorrogação será comunicado, dentro de 5 (cinco) dias, com a respectiva justificação, pelo Presidente da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

§ 4.º — No caso do parágrafo anterior, se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado pelo Presidente do Senado Federal, dentro de 5 (cinco) dias contados do recebimento do decreto, devendo as duas Casas permanecer em funcionamento, enquanto vigorar o estado de emergência.

§ 5.º — Aplica-se ao estado de emergência o disposto no art. 156, § 7.º, e no art. 157 e seu parágrafo único.

Art. 159 — O Conselho Constitucional é presidido pelo Presidente da República e dele participam, como membros natos, o Vice-Presidente da República, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Ministro responsável pelos negócios da Justiça e um Ministro representante das Forças Armadas.

Parágrafo único — A lei poderá regular a admissão de outros membros natos ou eventuais.

Art. 185 — A inelegibilidade para o exercício de qualquer função pública ou sindical, além dos casos previstos nesta Constituição e em lei complementar, vigorará enquanto o cidadão estiver com seus direitos políticos suspensos.”

Art. 2.º — Para os efeitos do disposto nos §§ 5.º e 6.º do art. 152 da Constituição Federal, não configura ato de infidelidade partidária a filiação de senador, deputado federal, deputado estadual e vereador a partido já constituído, dentro do prazo de um ano a contar da vigência desta Emenda.

Art. 3.º — São revogados os Atos Institucionais e Complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial.

Art. 4.º — Esta Emenda entrará em vigor no dia 1.º de janeiro de 1979.

Brasília, 26 de junho de 1978.

COMISSÃO MISTA

De acordo com as indicações das Lideranças, ficou assim constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria (2):

Pela Aliança Renovadora Nacional — Senadores Daniel Krieger, Heitor Dias, Helvídio Nunes, Henrique de La Rocque, José Sarney, Otto Lehmann, José Lindoso, Wilson Gonçalves e os Srs. Deputados Blota Júnior, Célio Borja, Geraldo Freire, Moacyr Dalla, Luiz Braz e Prisco Viana.

Pelo Movimento Democrático Brasileiro — Senadores Marcos Freire, Itamar Franco, Roberto Saturnino e os Srs. Deputados Laerte Vieira, Freitas Nobre, Alceu Collares, Fernando Coelho e José Bonifácio Neto.

A 30 de junho, instalou-se a Comissão Mista, sendo eleitos: para Presidente, o Deputado Laerte Vieira e para Vice-Presidente, o Deputado José Bonifácio Neto.

Foi designado Relator o Senador José Sarney.

A 2.ª reunião da Comissão Mista realizou-se no dia 12 de agosto.

EMENDAS OFERECIDAS

Perante a Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de examinar e emitir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN, que “altera dispositivos da Constituição Federal” (3):

Parlamentares	Números das Emendas
Deputado Ulysses Guimarães e outros	1 e 2.
Senador Teotônio Vilela e outros	3.
Deputado Dias Menezes e outros	4.
Deputado Antônio Mariz e outros	5.
Deputado Ruy Codo e outros	6.

(2) DCN — S. Conjunta — 29-6-78, pág. 1.214.

(3) DCN — S. Conjunta — 10-8-78, pág. 1.309.

EMENDA N.º 1

Redija-se assim o artigo 101:

“Art. 101 — O funcionário será aposentado:

I — por invalidez;

II — compulsoriamente, aos setenta anos de idade; ou

III — voluntariamente, após trinta anos de serviço.

Parágrafo único — No caso do item III, o prazo é de vinte e cinco anos para as mulheres.”

Redija-se assim o caput do artigo 102:

“Art. 102 — Os proventos da aposentadoria serão:

I — integrais, quando o funcionário:

a) contar trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do sexo feminino; ou

b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei;

II — proporcionais ao tempo de serviço quando o funcionário do sexo masculino contar menos de trinta e cinco anos de serviço e o do sexo feminino menos de trinta anos de serviço.”

Redija-se assim o n.º XIX do artigo 165:

“aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral, e aos vinte e cinco anos, com salário proporcional”.

Item II

Art. único — O parágrafo primeiro do art. 102 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102 —

§ 1.º — Os proventos da inatividade serão revistos na mesma proporção, sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade. No caso de reclassificação ou reestruturação dos cargos públicos, o inativo perceberá os proventos correspondentes ao cargo que resultou da transformação do que ocupava à época da aposentadoria.”

Justificação

Em seu excelente livro intitulado “Aposentadoria no Serviço Público”, J. E. Abreu de Oliveira, citando voto proferido pelo Ministro Rubem Rosa, em julgamento no Tribunal de Contas da União, faz referência a uma subsistência vitalícia, uma pensão diária até o dia de sua morte, durante os dias de sua vida, benefício que o Rei da Babilônia teria concedido ao seu colega de Judá, após libertá-lo do cativeiro em que o manteve durante muito tempo.

Ao reportar-se a esse episódio bíblico, J. E. Abreu de Oliveira acentua, a meu ver com toda a razão, que talvez seja esta a mais remota notícia existente sobre “pensão em vida” (provento), a mais antiga forma de aposentadoria de que se tem conhecimento.

Como se vê, a origem da aposentadoria remonta a épocas longínquas, embora tal vantagem, na forma com que hoje se apresenta, só mais recentemente se tenha incorporado à legislação dos povos, em proveito dos que ganham o seu sustento na condição de assalariados ou trabalhadores autônomos.

E em se tratando de instituto cuja aplicação, em larga escala, data de pouco tempo, é natural que suas conseqüências financeiras, mesmo em países de alto nível de civilização, ainda não correspondam, como seria de desejar, às finalidades que o inspiraram, ou seja, o amparo àqueles que, idosos ou doentes, após longos anos de serviço, não

disponham de recursos suficientes para proverem a própria subsistência e a dos seus entes queridos.

A matéria entre nós tem sido objeto de estudos e debates, mormente no tocante à inativação dos servidores públicos, visto que nesta área se concentram anomalias e disparidades de tratamento verdadeiramente inadmissíveis e intoleráveis em qualquer sistema de recompensas que se oriente (ou que deveria orientar-se) por equitativos princípios de justiça social.

Quando se fala de aposentadoria, há dois aspectos a considerar: o relativo à fixação dos proventos que cabem ao funcionário, em razão do cargo de que é titular e o referente à revisão do quantum inicialmente fixado para que o orçamento familiar do servidor inativo não fique totalmente defasado por efeito dos contínuos aumentos do custo de vida.

No que diz respeito ao primeiro, nenhuma dificuldade é encontrada, porquanto as regras para esse fim estabelecidas na Constituição e na legislação ordinária não suscitam maiores controvérsias. No que tange ao segundo, porém, as discussões parecem eternizar-se sem que se chegue a critérios definitivos, capazes de evitar a eclosão de novas polémicas e de se pôr fim às desigualdades de tratamento para situações iguais.

E qual a razão por que não se consegue eliminar de uma vez por todas as divergências existentes em torno de uma questão de fundamental interesse para centenas de milhares de ex-servidores, cujos estípedios, após alguns anos de inatividade, não raro representam menos da metade do valor estipulado para os que percebiam, quando se aposentaram?

O problema, segundo entendo, decorre da maneira pouco clara e imprecisa com que foi redigido o dispositivo constitucional em que se procurou disciplinar a matéria. Efetivamente, diz a atual Constituição (reproduzindo, *ipsis litteris*, as de 1946, art. 193, e de 1967, art. 101, § 2.º), que

“os proventos da aposentadoria serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”. (Art. 102, § 1.º)

Examinando-se o preceito acima transcrito, facilmente se conclui que ele estabeleceu, como requisito indispensável à atualização dos proventos dos inativos, a alteração dos vencimentos do pessoal em atividade, em consequência da deterioração do poder aquisitivo da moeda.

Em princípio, parece fora de dúvida, pelo que consta do enunciado de tal dispositivo, que qualquer melhoria salarial concedida aos funcionários ativos deveria beneficiar, na mesma proporção, aos que já passaram à inatividade. Essa, aliás, teria sido, ao que tudo indica, a verdadeira intenção do legislador constitucional.

Mas na realidade se dá exatamente o contrário. Segundo jurisprudência administrativa e judicial, os servidores inativos se beneficiam apenas dos aumentos rotineiramente concedidos por motivo da elevação do custo de vida, não se lhes aplicando as melhorias decorrentes de classificação, reclassificação ou reestruturação de cargos, a menos que dessa extensão cuidem, expressamente, os instrumentos legais que as efetivaram.

Sabendo-se que as majorações salariais periódicas obedecem a bases percentuais inferiores aos índices inflacionários, pode-se desde logo verificar que, por força da jurisprudência acima referida, os aposentados foram postos em absoluta desigualdade de condições com seus colegas em atividade, cujos vencimentos, após as classificações ou reestruturações, têm os seus valores às vezes duplicado ou triplicado.

Até no caso em que as leis contemplam os inativos, são estes vítimas de discriminações e disparidades, como atestam incontáveis exemplos extraídos de nossas práticas administrativas, entre os quais figuram como dos mais eloquentes, os relativos ao atual Plano de Classificação de Cargos.

Com a aplicação das vantagens no novo esquema classificatório aos aposentados, estes hoje se encontram distribuídos por várias situações. Há os amparados pelo Decreto-Lei n.º 1.256/73; os beneficiados pelos Decretos-Leis n.ºs 1.325/74 e 1.445/76; os favorecidos pelo Parecer normativo L-164/77, da Consultoria-Geral da República; e, final-

mente, os que foram pura e simplesmente aliados de qualquer vantagem do Plano, permanecendo com os irrisórios proventos do anterior esquema de classificação aprovado, há mais de dezoito anos, pela Lei n.º 3.780.

Essas discrepâncias tendem a acentuar-se cada vez mais em virtude das peculiaridades indissociáveis do nosso serviço público. Com efeito, ao contrário do que ocorre nas Forças Armadas e nas Polícias Militares, em que os cargos se distribuem ao longo da linha hierárquica, com denominações e atribuições permanentes e facilmente identificáveis, na estrutura administrativa civil há constante instabilidade organizacional, uma vez que a criação, extinção, supressão, transformação e reestruturação de cargos importam, com freqüência, nos mais diferentes e insólitos posicionamentos dos ocupantes de um mesmo cargo.

Nas Forças Armadas e nas Polícias Militares, quem passa para a reserva em determinado posto (o de coronel, por exemplo) perde tão-somente as vantagens próprias da atividade, mas continuará percebendo o soldo do posto, devidamente atualizado, além de uma gratificação especial destinada a evitar que a distância entre a remuneração dos militares ativos e inativos atinja proporções inaceitáveis.

Abra-se aqui um parêntesis para ressaltar que, neste e noutros aspectos, os órgãos responsáveis pelo sistema de retribuição dos membros das Forças Armadas estão muito à frente da administração civil, pois já conseguiram estabelecer esquemas de remuneração que, se ainda estão aquém do que se deveria pagar aos militares, já significam considerável avanço em termos de justiça social.

Já no serviço civil, as posições funcionais se alteram com incrível facilidade. É muito comum, sobretudo nas classificações e reestruturações, a aglutinação de quatro, cinco ou mais cargos numa nova unidade de trabalho, com atribuições e vencimentos muito diversos dos anteriormente cometidos aos cargos transformados, o que, no tocante à revisão de proventos, não raro deixa os inativos em situação das mais lastimáveis.

Além disso, no sistema de classificação em vigor, os cargos de uma categoria funcional se distribuem por várias classes e por numerosas referências salariais. A Categoria Funcional de Agrônomo, entre muitas que poderiam ser citadas, compõe-se de quatro classes e nada menos de vinte e uma referências salariais, com início na 37 (Cr\$ 9.001,00) e término na 57 (Cr\$ 23.882,00).

Essa multiplicidade de classes e referências permite que um engenheiro-agrônomo incluído no Plano se aposente, por exemplo, com Cr\$ 19.648, ao mesmo tempo em que um seu colega, com maior tempo de serviço, mas colocado em classe inferior, se transfira à inatividade com vencimento muito menor.

E as anomalias não param por aí. Tomando-se para novo exemplo o engenheiro-agrônomo aposentado com Cr\$ 19.648,00 (retribuição correspondente à fixada para a referência "53" da Classe "C"), pode-se admitir que um seu colega, titular, no sistema anterior, do mesmo cargo e da mesma classe, mas que não teve acesso do Plano, haja passado à inatividade com apenas Cr\$ 9.001,00 (referência "37" da classe inicial), se a aposentadoria ocorreu antes de 29-2-76 (Parecer L-164, de 1977, da Consultoria-Geral da República). Já um terceiro, embora em absoluta igualdade de condições com o segundo, aposentado posteriormente a 29-2-76, levaria para a inatividade os mínguaos vencimentos do antigo Plano de Classificação que, em muitas hipóteses, podem ser até três vezes inferiores aos presentemente estipulados para a classe inicial da Categoria Funcional de Agrônomo.

Mais grave ainda é a situação dos que estão há muitos anos na inatividade. Aqui mesmo desta Tribuna tive o ensejo de focalizar a situação de um servidor que, contemplado com aposentadoria-prêmio, na última classe da carreira e com mais de trinta e cinco anos de serviço, decorrido largo espaço de tempo e inobstante os seus OITENTA ANOS DE IDADE, teve seus proventos revistos e atualizados com base na classe inicial!

Quem admitiria o absurdo de ver um general-de-exército, reformado neste posto, voltar a perceber, muito tempo depois e aos OITENTA ANOS DE IDADE, soldo equivalente ao de segundo-tenente? Quem aceitaria tamanha monstruosidade?

Pois é o que, guardadas as devidas proporções e ressalvadas as peculiaridades inerentes às duas organizações — a civil e a militar —, vem ocorrendo em nossas insti-

tuições burocráticas. Seria absurdo permitir que esse estado de coisas se perpetue, que essas distorções se eternizem, que tais injustiças se consolidem e se tornem inerradicáveis. Precisamos juntar não apenas nossas vozes, mas também nossas ações às do eminentes brasileiros que, nos mais variados setores da vida pública, clamam contra essas deformações e as lamentáveis conseqüências que elas podem acarretar.

Precisamos estar atentos ao que se passa no Tribunal de Contas da União, cujos eminentes Ministros, por força de suas atribuições, lidam constantemente com esses problemas. Naquela alta Corte, homens da cultura e da experiência de Wagner Estelita Campos têm alertado, incansavelmente, para os perigos oriundos de uma política pontilhada de vícios e contradições, em decorrência dos quais as obrigações do Estado para com aqueles que lhe prestaram serviços não se subordinam a critérios gerais, impessoais e eqüitativos, caracterizando-se, ao contrário, por soluções diferentes para situações rigorosamente iguais.

Todos se põem de acordo quanto à urgente e imperiosa necessidade da adoção de providências conducentes a colocar um ponto final nessas discrepâncias e disparidades. As divergências giram em torno dos meios a serem utilizados com esse desiderato, pois os estudiosos da matéria ainda não chegaram a um consenso, a um denominador comum que viabilize os propósitos nesse sentido reiteradamente manifestados.

Sou de opinião que constituiria pura perda de tempo o encaminhamento de solução para esse importantíssimo problema por meio de legislação ordinária. Quem procurasse seguir esse caminho teria seus passos obstados por dois dispositivos constitucionais: o art. 57, inciso V, que inclui na competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, remuneração, aposentadoria etc., e o § 1.º do art. 102 que, em sua atual redação, levou rapidamente ao desuso, ainda que não tenham sido formalmente revogadas, as Leis n.º 1.050, de 1950, e 2.622, de 1955, que tratam, respectivamente, da paridade de proventos com os vencimentos da atividade dos funcionários aposentados por invalidez e dos que se inativaram por qualquer outra causa ou fundamento legal.

Partindo da constatação a que se refere o item anterior, resolvi elaborar a presente Proposta de Emenda Constitucional que tenho a honra de submeter à consideração e ao alto julgamento desta Casa. Estou sinceramente convencido de que só a modificação do § 1.º do artigo 102, através de uma redação clara, precisa e incontroversa, poderá garantir a efetiva paridade de remuneração entre ativos e inativos, pondo fim, dessa forma, às intermináveis e fastidiosas discussões sobre o direito desses ex-servidores à percepção de proventos integrais.

Creio que é desnecessário encarecer a importância da medida que acabo de formalizar. Se esta Emenda contar com o apoio dos meus nobres Colegas, estaremos indo ao encontro dos anseios e aspirações de centenas de milhares de funcionários da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, vítimas de tratamento injusto e discriminatório decorrente da falta de clareza com que foi inserto na Constituição o dispositivo que disciplina a revisão dos proventos da inatividade.

A presente emenda foi sugerida pelo Ministro Wagner Estelita, do Tribunal de Contas da União.

Item III

O artigo 1.º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978 (CN), é acrescido do seguinte dispositivo:

“Art. 165 —

XIII — estabilidade com fundo de garantia por tempo de serviço.”

Justificação

O FGTS foi a arma mais perversa colocada pelo Governo nas mãos do empregador para impedir que o empregado, individual ou coletivamente, pudesse reclamar os seus direitos ou tentar novas conquistas sociais.

Através do FGTS, o Governo conseguiu reduzir em muito a capacidade de reivindicação dos próprios sindicatos, colocando a classe trabalhadora em inferioridade diante da classe patronal para discutir as condições e os valores de trabalho.

É preciso compatibilizar a estabilidade — que é o direito à permanência no emprego — com o FGTS — que é uma espécie de pecúlio na vida do trabalhador —, evitando, com essa medida, a violenta rotatividade de mão-de-obra provocada pelo FGTS, a qual, por sua vez, provocou o surgimento de outro fenômeno social altamente danoso ao trabalhador — a discriminação etária.

Item IV

Art. 1.º — É cancelado o n.º VIII do art. 43.

Art. 2.º — É acrescentado ao art. 44: “X — concessão de anistia.”

Justificação

A anistia para os crimes políticos é hoje uma aspiração nacional. De todos os segmentos da sociedade brasileira surge o clamor pela medida, que virá pacificar os espíritos, desarmando-os. A emenda, que se sugere, não concede a anistia, nem poderia fazê-lo. Mas, aprovada, entregará exclusivamente aos representantes do povo, aos deputados e senadores a possibilidade de decretá-la, sem interferência do Poder Executivo.

Ao estudar a Constituição de 1891, João Barbalho definia: “A anistia impede e tolhe a ação penal contra aqueles a que é concedida; é pois uma suspensão de leis e como tal deve ser ato do Congresso. É uma medida de elevado alcance político que na Monarquia se atribuía à munificência do imperante; na República pertence aos representantes do povo soberano. Aplica-se aos chamados crimes políticos, movidos pelo arrebatamento das paixões, por impulsos que não se confundem com a imoralidade e torpeza dos crimes comuns. Usada a propósito, nas grandes convulsões intestinas, qual o cetro do deus mitológico sobre as ondas revoltas, trazendo bonança e calma, ela concilia e congrega os ânimos agitados. Nuncia de paz e conselheira de concórdia parece antes do céu prudente aviso que expediente dos homens. Seu nome traduz “esquecimento”, que é mais que perdão e misericórdia e não humilha nem abate.” E, linhas adiante: “Decretando anistia, o Congresso Nacional exerce atribuição sua privativa, de caráter eminentemente político, e nenhum dos outros ramos do poder público tem autoridade para entrar na apreciação da justiça ou conveniência e motivos da lei promulgada consagrando tal medida, que é um ato solene de clemência autorizada por motivos de ordem superior.” (Acórdão n.º 11, do Supremo Tribunal Federal, de 23 de outubro de 1892). (Comentários, págs. 131 a 133). O que antes estava sujeito à sanção ou ao veto do Executivo (art. 34, n.º 27, da Constituição de 1891), desde a Constituição de 1934 teve seu curso, todo ele, no Legislativo (art. 40, e). A Constituição de 1946 manteve a competência exclusiva do Congresso Nacional para decretar a anistia (art. 66, V). E de Carlos Maximiliano o ensinamento: “Não se concede anistia por sentimentalismo, simples bondade, simpatia pelo vencido ou misericórdia pessoal. É medida altamente política, adotada por motivos que não humilham o cidadão a quem ela aproveita, inspirada por sérias razões de Estado. Emprega-se quando a própria sociedade tem mais interesse na clemência das infrações e a impunidade para certos crimes, como supremo recurso para acalmar os ânimos e pacificar uma região.” E, ainda: “Como a anistia é medida essencialmente política, inspirada pelo bem público, e não pela piedade individual, concede-a o parlamento nos termos que melhor convenham à sociedade conturbada.” Ao encerrar seu estudo sobre o dispositivo de 1946, escreve o mestre: “A lei de anistia não segue a regra geral; não é sancionada e, portanto, não pode ser vetada pelo Presidente da República.” (Comentários, vol. II, págs. 155/172). No exame desse texto constitucional, Pontes de Miranda doutrina: “A anistia é medida tipicamente política. Se cabe aos Presidentes ou se cabe às Assembléias, di-lo o grau de democracia do Estado. É índice.” E prossegue: “A anistia extingue todas as ações de direito penal, quer toquem ao Estado, quer aos particulares. Sempre que o efeito penal é pressuposto negativo de algum fato não-criminal, de direito público ou de direito civil, como o exercício de cargos públicos, a eletividade ativa ou passiva, ou certas funções de confiança (depositário, titular do pátrio poder, tutor, curador, inventariante, testamentário), a anistia, apagando-o, apaga-o também como pressuposto. Não importa ter, ou não, havido condenação.” (Comentários, vol. I, págs. 274/8.) Em 1967, a Constituição restabeleceu o texto de 1891. Ao encaminhar o Projeto, o Governo parecia abrir margem à negociação: “A nossa sensibilidade aconselha, neste passo, face a sua importância, aguardar os subsídios jurídicos constitucionais que, partidos da representação popular, deverão se constituir em

preciosos elementos de elucidação." (Diário do Congresso Nacional, 17-12-66, pág. 7277.) O Movimento Democrático Brasileiro logo se manifestou contra a alteração proposta (Cfr. Osny Duarte Pereira, *A Constituição do Brasil*, pág. 429), sem lograr êxito. E o dispositivo de 1967 (art. 46, VIII) foi reproduzido pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, art. 43, VIII.

Esta é uma hora de conciliação geral. Os pronunciamentos a favor da medida são unânimes. Altas vozes, como as de Ulysses Guimarães, Barbosa Lima Sobrinho, Magalhães Pinto, Cardeal Paulo Evaristo Arns, Afonso Arinos, Seabra Fagundes, Raimundo Faoro, Sobral Pinto e Teotônio Vilela, entre tantas, têm feito pronunciamentos em prol da anistia. Os próprios líderes do partido situacionista não a excluem, embora a limitem. Ao legislador, e só a ele, cumprirá propor, votar e promulgar a lei que venha reconciliar a família brasileira, sem vencidos nem vencedores; sem ódios nem vinditas.

Item V

I — Dê-se ao item V do art. 8.º da Constituição a seguinte redação:

"V — planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais, bem como a justa distribuição da riqueza nacional."

II — Dê-se ao item IV do art. 21 da Constituição a seguinte redação:

"IV — renda, inclusive ganhos de capital, e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos na forma da lei."

III — Acrescente-se ao art. 21 da Constituição o item X, com a seguinte redação:

"X — herança ou legado de qualquer natureza."

IV — Dê-se ao item I do art. 23 a seguinte redação:

"I — transmissão, exceto por herança ou legado, de bens imóveis por natureza e acessão física e de direitos sobre imóveis exceto os de garantia, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição; e"

V — Dê-se ao art. 25 da Constituição a seguinte redação:

"Art. 25 — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV, V e X do artigo 21, a União distribuirá trinta por cento na forma seguinte:

I — treze por cento ao Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios;

II — quinze por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

III — dois por cento ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei."

VI — Dê-se ao § 34 do art. 153 da Constituição a seguinte redação:

"§ 34 — A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro ou estrangeiro, assim como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade, não sendo permitida a estrangeiros ou empresa cuja maioria do capital seja pertencente a estrangeiros a aquisição, a qualquer título, de área superior a dez mil hectares."

Justificação

A emenda objetiva introduzir na Constituição dispositivos capazes de propiciar uma distribuição mais justa, mais equitativa da riqueza e da renda nacional, ensejando a realização de uma reforma tributária, que torne o sistema de impostos menos regressivo, elevando a participação relativa dos impostos diretos, progressivos, e que, simultaneamente, dê aos Estados e Municípios uma parcela maior dos recursos arrecadados, hoje excessivamente concentrados em poder da União.

A parte final, além de contribuir para reverter a tendência à concentração da propriedade rural, introduz uma restrição ao processo de multinacionalização do campo brasileiro que tanto vem preocupando toda a opinião pública nacional.

Item VI

I — Suprima-se o § 3.º do art. 152.

Justificação

O texto poderá levar a situações clamorosas — é possível que em um ou mais Estados, o partido tenha obtido a maior votação local, elegendo a maior representação, mas não haja conseguido os 3% do eleitorado em onze Estados. Não se elegem os senadores, deputados estaduais e federais e governadores, que tenham concorrido pela legenda do partido, cuja votação é considerada nula por não ter atingido o quantum exigido?

Por que, então, não ficar só na extinção do partido, sem perda da manifestação de vontade do eleitor? O partido é nacional, é certo, mas a votação é estadual, os números de lugares a conquistar se dividem por Estados, as chapas de candidatos são estaduais, os eleitores são inscritos em Estados, os candidatos têm de ser domiciliados em Estados. Por que cassar a decisão de uma parte do eleitorado, que se manifesta em termos tão estaduais, por motivos para os quais em nada contribuíram?

II — Modifique-se o n.º II do § 2.º do art. 152 para o seguinte:

“II — eleição de número não inferior a 1% dos membros da Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por três Estados.”

Suprima-se o n.º I do § 2.º do art. 152.

Justificação

A matéria do inciso I é relativa à organização do partido político. Se ali se exige que só funcione o partido que tenha, como filiados, pelo menos, 10% de representantes na Câmara e no Senado, desde que signatários dos respectivos atos constitutivos como seus fundadores, a regra se endereça evidentemente à organização e não ao funcionamento do partido. Pelo texto, se um partido for organizado com os 10% de representantes nele previstos, mas um deles vier a falecer, renunciar ou organizar outro partido, a agremiação não poderá mais funcionar.

A exigência do n.º II é excessiva e torna os partidos um privilégio dos Estados de maior eleitorado. Aos Estados de escasso eleitorado será difícil ter predominância na organização dos partidos. Estados que têm menos de um milhão de eleitores, não poderão reunir, mesmo agrupados, os 2 milhões de votos necessários para o funcionamento do partido. A um grande Estado, isso será fácil, pois obtido o grosso da votação, o resto será conseguido com os 3% de cada um de dez outros Estados pequenos. O sistema parece que só levará à manutenção da hegemonia política dos grandes Estados.

Além disso, o sistema tornaria impossível a sobrevivência de partidos políticos de conteúdo ideológico como o foram o Partido Libertador, o Socialista e, talvez, o Democrata-Cristão. Convém sacrificar a existência de partidos políticos de teor ideológico, os quais, embora de escassa representação, conseguem influir na condução dos negócios públicos e na elaboração legislativa? É claro que a multiplicação extrema de partidos é demasiadamente inconveniente. Essa multiplicação fracciona exageradamente a opinião pública e, em consequência, a enfraquece. O ideal seria encontrar uma fórmula que impedisse o excessivo número de partidos e, ao mesmo tempo, permitisse a sobrevivência das legendas de teor ideológico. Parece que isso se alcançará, em parte, com o texto que se propõe com esta emenda. Se a lei não deixar oportunidade para a sobrevivência de partidos de ideologia, as dissensões continuarão existindo nas legendas de partidos de massas, que têm de abrigar grupos ideologicamente distintos.

III — Adite-se o seguinte artigo:

“Art. — Durante o primeiro ano de vigência desta Emenda, para a organização de partido político, além de obediência aos princípios previstos no art. 152, § 1º, só se exigirá a participação, no ato constitutivo, de 4% (quatro por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.”

Justificação

Não convém estabelecer na Constituição regras permanentes sobre condições para organização de partidos, expressos em exigência de número de fundadores. Admite-se para esse fim uma regra transitória, que discipline a abertura dos partidos, embora o ideal fosse, a exemplo de quase todos os países civilizados, a ampla liberdade na

fundação das agremiações políticas. Respeitados os princípios fixados no art. 152, § 1º, poder-se-iam criar partidos políticos, que iriam disputar a preferência da opinião pública, sem outras exigências que aquelas relativas à criação das pessoas jurídicas. Mas essa regra transitória não poderá estabelecer condições de exagerada dificuldade, que limite ao extremo a criação dos partidos. Já a circunstância de se dar ao parlamentar o monopólio na criação dos partidos, é uma grande restrição ao surgimento dessas agremiações, pois exclui o cidadão desse direito. E se sobre esse empecilho inicial ainda se somar uma exigência de contingente elevado de parlamentares, então não se abre o leque do partidário político brasileiro.

IV — Adite-se ao § 1.º do art. 55 o seguinte, entre as palavras “o decreto-lei” e “... será submetido...”, “... dentro de quarenta e oito horas...”.

Justificação

Como está o texto, o Presidente da República não está adstrito a prazo para submeter o decreto-lei à decisão do Congresso. Pode adiar indefinidamente esse exame do Congresso, pois o decreto-lei vigora a partir de sua publicação. Convém marcar um prazo para o ato de remessa, à maneira como faz a Constituição para a comunicação do veto (art. 59, § 1.º). A segurança jurídica não se compatibiliza com textos legais que ficam à mercê de decisões pessoais sobre sua permanência.

V — Substitua-se o § 5.º do art. 32 pelo seguinte:

“§ 5º — Recebida a denúncia pelo Supremo Tribunal Federal caberá à respectiva Casa suspender o deputado ou senador do exercício do mandato, até decisão final, quando se tratar de existência de crime doloso de natureza grave.”

Em conseqüência, suprima-se na Proposta o § 5.º do art. 35, aditando-se o seguinte:

“O parágrafo único do art. 154 passa a vigorar com a redação seguinte:

Parágrafo único — Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo dependerá de licença da Câmara a que pertencer, nos termos do art. 32, §§ 1.º e 2º”

Justificação

A Proposta, tal como está redigida, importa manifesta desconfiança ao Congresso Nacional. Se, quando se trata de crimes comuns, cabe à respectiva Casa autorizar a ação penal contra o deputado ou senador, porque dispor de modo diverso a respeito dos delitos contra a segurança nacional? Será a Câmara ou o Senado capaz de ter em maior conta o mandato de um membro que o interesse da segurança nacional? A Casa Legislativa que, num crime de homicídio, a Proposta presume ser isenta para decidir contra o seu membro, num caso de delito contra a segurança do Estado poderá transigir com o interesse nacional e proteger o criminoso? Se é saudável que se proteja o parlamentar contra o risco de processos montados, atribuindo-se ao Parlamento o direito de autorizar, ou não, a ação penal, esse risco não é ainda maior em se tratando de delitos com motivos ou fins políticos?

De igual modo, não há razão para dar ao Supremo Tribunal a competência para suspender o parlamentar do exercício do seu mandato. A competência deve ser da própria Casa a que pertence o parlamentar, e a suspensão deve ser restrita aos crimes dolosos de natureza grave. Não se deve prever essa suspensão de mandato só para os crimes contra a segurança nacional, mas não se deve estendê-los indiferentemente a quaisquer infrações penais, resguardando-se a pesada medida cautelar para crimes dolosos de natureza grave. Essa suspensão do exercício do mandato corresponde à providência cautelar da prisão preventiva, que exige para a sua adoção um plus em relação ao recebimento da denúncia — prova da prática de um crime doloso grave e indícios suficientes da autoria.

VI — Suprima-se o art. 155. Em conseqüência, o texto do art. 156 da Proposta passa a ser o 155; o § 1.º do art. 156 da Proposta passa a ser o art. 156 e os §§ restantes passam a ser §§ do art. 156, com a numeração corrigida. Suprimam-se no art. 81, XVI, as palavras “determinar medidas de emergência e...”

VII — Substitua-se o art. 158 pelo seguinte:

“Art. 158 — O Presidente da República poderá decretar o estado de emergência, de duração não superior a cinco dias, com o fim de preservar ou, prontamente, restabelecer, em local determinado e restrito, a ordem pública ou a paz social ameaçadas ou atingidas por graves perturbações que não justifiquem a decretação do estado de sítio.

§ 1º — O estado de emergência autoriza as medidas coercitivas previstas no art. 156, § 1.º, exceto de censura à imprensa.

§ 2.º — O Presidente da República, dentro de 48 horas, dará ciência das medidas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como das razões que as determinaram.

§ 3.º — Se o Congresso não estiver reunido, será imediatamente convocado pelo Presidente do Senado Federal.

§ 4.º — Aplica-se ao estado de emergência o disposto no art. 157 e seu parágrafo único.

§ 5.º — O estado de emergência só poderá ter a duração prorrogada uma vez, e por tempo não superior ao inicial.”

VIII — Substituam-se no § 3.º do art. 156 as palavras: “a 180 (cento e oitenta) dias...” por “a 60 (sessenta) dias”.

IX — Suprima-se o § 6.º do art. 156.

X — Suprima-se a letra e do § 2.º do art. 156.

XI — Modifique-se a redação do art. 4.º da Emenda para a seguinte:

“Art. 4º — Esta Emenda entrará em vigor no dia 15 de novembro de 1978, ressaltado o disposto no art., cuja vigência é na data da promulgação.”

Justificação

Obs.: O art. de que trata o art. 4º supra é o que se refere às eleições diretas.

I. As medidas de emergência, cuja decretação o art. 155 da Proposta atribui ao Presidente, acabaram ficando sujeitas a menores restrições que o estado de sítio e o estado de emergência. Nestas, a duração não poderá ser superior a 180 e 90 dias, respectivamente, mas as medidas de emergência não têm prazo e podem durar indefinidamente; o estado de sítio depende da aprovação do Congresso, mas as medidas de emergência não estão sujeitas a essa deliberação. Trata-se, no entanto, a rigor, da suspensão da vigência ou da aplicação de garantias constitucionais. Pode-se admiti-la por um prazo curto e em casos restritos, sem autorização do Congresso. Nunca, porém, com a amplitude e o desembaraço previstos na Proposta. A própria Constituição francesa, com seu famoso art. 16, não chega a tanto, embora não faltem aos costumes políticos daquele país meios suficientes para evitar excessos da parte dos governantes. Não vale o argumento de que o Presidente não excederá dos atos suficientes à deliberação de uma perturbação da ordem, pois também é razoável que se diga que o Congresso não negará os meios necessários à manutenção da paz pública. A Constituição não é uma carta de crédito, um ordenamento de confiança, mas, ao contrário, um pacto em que se procura restringir e cercar de extremos cuidados a abdicação de certos direitos e garantias dos cidadãos em favor do Estado. Se não for para regular com esses controles os momentos em que é dado ao governante restringir ou suspender os direitos do cidadão, então a Constituição se torna inútil com sua finalidade de guardiã dos direitos humanos.

II. Admite-se dar ao Presidente da República a faculdade de usar de medidas excepcionais em face de grave risco para a instituição. Essas medidas, no entanto, porque não dependentes da aprovação do Congresso, devem ser de curta duração, pois para aquelas mais duradouras, em razão da extensão de fato perturbador, há o estado de sítio, na decretação do qual participa o Legislativo. Por isso, a emenda reduz para 5 dias o prazo de duração do estado de emergência, prorrogáveis por mais cinco. Se a situação for tão grave ou vir agravar-se, que justifique a aplicação de medidas de exceção no tempo ou no espaço, deve o Governo utilizar-se do estado de sítio.

III. A duração por seis meses do estado de sítio é evidentemente exagerada. Um demorado estado de sítio é danoso para as instituições políticas e para a vida econômica do País. Permitida, como está, a prorrogação, é mais conveniente manter o prazo atualmente previsto, de 60 dias, para conter a ação do Governo dentro de prazo mais curto, que poderá ser ampliado à medida em que a situação, em cada caso, o exija.

IV. A Constituição já traz um longo catálogo de medidas coercitivas, que importam restrição ou suspensão do exercício de direitos individuais. Como deixar ao Congresso a competência de aumentar esse rol, mediante lei ordinária? E que outras garantias poderia o Congresso determinar a suspensão? Qualquer uma das proclamadas no art. 153?

Se, durante o estado de sítio, não se admite emenda à Constituição, como esta poderá facultar ao Congresso que, exatamente num período excepcional, ele legisle sobre restrição ou suspensão de direitos e garantias fundamentais, isto é, sobre a inaplicação do próprio texto constitucional, o que é mais do que emendar?

Se há outras garantias que podem ser suspensas, convém então que a própria Constituição estabeleça quais são, sem deixar tão importante faculdade ao legislador ordinário.

V. No arsenal de medidas coercitivas, já se prevê a suspensão da liberdade de reunião e de associação. Não há necessidade de acrescentar-se a de intervenção em entidades de classe ou categoria profissional, pois isso importa o Estado impor a elas sua própria direção.

VI. Realizando-se a 15 de novembro as eleições parlamentares e de Governadores no País, é mais apropriado que a Emenda passe a vigorar nessa data. Não é o ano civil que deve servir de marco inicial dessa vigência, mas a data eleitoral, pelo seu significado e pela circunstância de poderem, então, com essa vigência, estar os eleitores no pleno e irrestrito gozo dos direitos fundamentais.

Item VII

Acrescente-se o seguinte artigo, renumerando-se os que se seguem:

"Art. 3º — É revogada a alínea a do § 3º do art. 147 da Constituição da República Federativa do Brasil."

Justificação

Diz o dispositivo que se quer revogar:

"Art. 147 —

§ 3º — Não poderão alistar-se eleitores:

a) os analfabetos."

Portanto, o objetivo da emenda é permitir o voto aos analfabetos, eliminando a proibição constitucional.

É a própria Lei Maior que determina a obrigatoriedade do alistamento e do voto.

Todavia, abre exceção odiosa a essa regra geral, ao proibir o analfabeto de alistar-se.

Em consequência, a nossa Carta Magna nega direitos políticos ao analfabeto. Nega-lhe a cidadania.

De acordo com o Código Fundamental, o analfabeto não é cidadão e não tem direitos políticos. É um estrangeiro dentro do seu próprio País.

Sem embargo disso, embora lhe recuse os direitos políticos, dele exige o cumprimento dos deveres impostos a todos os cidadãos: o analfabeto paga impostos, tem de prestar serviço militar etc.

Evidentemente, a contradição é flagrante.

Além disso, o critério adotado pelo legislador constituinte é discriminatório. Afasta das decisões políticas parcela significativa de brasileiros, que ajudam a construir esta

Nação, empregando o seu trabalho normalmente nas atividades mais rudes, mais penosas, mais sacrificadas, menos remuneradas.

Na verdade, o analfabeto é um pária, que recebe salário de fome pelo seu trabalho, marginalizado, sem horizontes e sem futuro.

De acordo com os dados do censo demográfico de 1970, os analfabetos representavam 33% da população. Em 1960, 39,5%.

Sem embargo do percentual ter decrescido na década de 1960, em números absolutos, os analfabetos aumentaram, eis que eles passaram de 15,8 milhões em 1960, para 16,9 milhões, em 1970.

Assinale-se que esses brasileiros não são alfabetizados porque assim o tenham querido. Eles não têm qualquer parcela de culpa na infeliz situação em que se encontram. A culpa é do Estado brasileiro que nunca enfrentou seriamente o problema da educação, como fizeram tantos países.

Um regime verdadeiramente democrático não pode excluir sumariamente da vida pública dezenas e dezenas de milhões de brasileiros pelo simples fato de não saberem ler e escrever. Na verdade, eles estão sendo punidos por uma falta que não é deles, mas do Estado, do Poder Público.

Essa emenda visa reparar tal injustiça, devolvendo os direitos políticos aos analfabetos.

Caberá à lei ordinária regular o voto do analfabeto, estabelecendo as normas a serem obedecidas, a fim de que ele possa realmente exercer os direitos políticos, na escolha de seus governantes.

Impossibilitado de escrever o nome ou o número de seus candidatos, é evidente que o exercício do direito de voto tem de ser feito de maneira diversa daquele utilizado pelas pessoas letradas. Esse detalhe, porém, não cabe no texto constitucional, mas no Código Eleitoral.

Se o Congresso Nacional, em sua alta sabedoria, aprovar esta emenda, será, então, a oportunidade para que se modifique o Código Eleitoral, nele inserindo as normas que irão regular o voto do analfabeto.

Item VIII

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único — É incluído no Título V da Constituição Federal o seguinte artigo:

"Art. 211 — A União aplicará, anualmente, no custeio de projetos de irrigação da Região Nordeste, quantia não inferior a três por cento de sua renda tributária."

Justificação

A Região Nordeste, integrada por nove Estados (além de vinte por cento do Estado de Minas Gerais, incluídos na área da SUDENE), representa quase a quinta parte do território nacional. Sua população é, aproximadamente, igual a um terço da do País. Berço da Pátria, senhora de rico folclore e esplêndida literatura, alto potencial turístico e ponderáveis recursos nos campos da extração vegetal, pesca e minérios, é ela também, infelizmente, nossa região de mais baixa renda per capita, com angustiantes índices de desnutrição, parasitoses, mortalidade infantil, analfabetismo.

Tem o Governo Federal — desde pelo menos 1952, ano da criação do Banco do Nordeste do Brasil, precursor da SUDENE —, através da instituição de órgãos e programas específicos, de incentivos fiscais e medidas outras de vária natureza, procurado superar esses graves problemas, que fazem do Nordeste uma região crítica. Alguns resultados positivos vêm-se obtendo, mas é sabido que tal se verifica especialmente quanto ao crescimento industrial da Região, que tem superado mesmo a média nacional. O crescimento da agricultura, devido a uma série de fatores, não tem correspondido às necessidades regionais. E, como o setor agrícola é básico — as grandes potências industriais têm por base esplêndidas estruturas agrícolas —, vai ficando o Nordeste cada vez mais atrás das outras regiões do País.

Um dos fatores maiores do insuficiente comportamento agrícola da Região é de ordem climática. No Nordeste inscreve-se o Polígono das Secas, que lhe abrange mais de metade do território e cerca de dois terços da população.

Assim, a melhoria do setor agrícola nordestino depende fundamentalmente do combate a esse fator — que não pode ser eliminado, mas pode ser superado, se para tanto se usar convenientemente e persistentemente a arma da irrigação.

De acordo com publicação do Ministério do Interior — Plano Nacional de Irrigação, de 1970 —, “a agricultura brasileira baseia-se quase que exclusivamente na precipitação; assim, as terras irrigadas geram apenas 4%, aproximadamente, do valor total da produção desse setor”. O mais grave, porém, é que a maior parte das áreas irrigadas não está no Nordeste, mas no Sul, pertencendo “a proprietários privados... que introduziram essa técnica com os seus próprios recursos ou, em uns poucos casos, com a ajuda dos governos estaduais”. Conclusão: o remédio é aplicado em menor escala justamente nas terras que dele necessitam mais — e exatamente porque são as mais carentes de recursos financeiros e técnicos, não se revelando suficientes as providências que têm provindo da União.

Ora, o estudo consubstanciado na referida publicação conclui pelas boas perspectivas, mesmo em termos de investimento, da irrigação em grande escala no Nordeste. De então para cá, entretanto, os programas de irrigação não se têm implementado, a nosso ver, no volume requerido pelas carências regionais, decerto por insuficiência dos recursos a eles atribuídos.

A presente proposta de emenda à Constituição visa, propiciando esses recursos, a atingir, através de adequado sistema de irrigação, os níveis de produção agrícola sem os quais todo o crescimento industrial do Nordeste periclitará por falta de base, mostrando-se — como se tem mostrado — incapaz de reduzir as insuportáveis disparidades econômicas que, ano após ano, mais distanciam a região do resto do País. Nem se trata de medida sem precedente, vez que inspirada numa das “Disposições Gerais” da Constituição de 1946, o art. 198, que destinava igual percentagem da renda tributária nacional às obras e serviços de assistência social relacionadas com o plano de defesa contra os efeitos das secas. Nossa proposta se nos afigura, aliás, mais racional, porquanto, em lugar do tratamento paliativo dos efeitos daquele flagelo cíclico, visa à extirpação de uma das causas da pobreza da região.

Estamos convictos de que, aprovando-a, estará o Congresso Nacional forjando um instrumento de salvação do Nordeste, que, numa época em que tanto se fala de integração nacional, assiste, recuado, ao distanciamento progressivo das regiões irmãs, na corrida do desenvolvimento.

Ítem IX

Inclua-se na Emenda o seguinte artigo:

“Art. — Os servidores públicos civis ou militares, demitidos ou postos em disponibilidade com base em atos institucionais ou complementares, absolvidos pela Justiça com sentença transitada em julgado ou quando tenham recebido aquelas punições sem que tivessem sido legalmente processados, admitido o direito de defesa, serão considerados aposentados ou reformados nos cargos ou postos que ocupavam por ocasião da demissão ou disponibilidade, contado para este fim o tempo de serviço decorrido até a data da publicação desta Emenda, excluídas as vantagens patrimoniais com efeito retroativo.”

Justificação

1 — As punições administrativas com base em atos institucionais e/ou complementares, nos casos de absolvição por sentença transitada em julgado, não podem se perpetuar através dos anos, sem a devida reparação.

2 — Há um relativo número de ex-servidores civis e militares da União e dos Estados demitidos em decorrência de atos institucionais, já absolvidos há mais de 10 anos, pela Justiça, com sentença transitada em julgado, conforme documentos comprobatórios em poder dos mesmos.

3 — Ocorre, porém, que as disposições dos Atos Institucionais n.ºs 6 e 10 só foram aplicadas às punições quando posteriores a sua vigência, nivelando-as uniformemente,

através de aposentadoria. Todavia, no que concerne às punições administrativas anteriores à vigência desses atos, nenhuma providência foi adotada pelo Poder Executivo, como lhe competia (*data magna venia*), face ao previsto nos citados atos, baixados para tal fim, eis que tudo continuou no mesmo, isto é, uns permanecem demitidos e/ou reformados e/ou postos em disponibilidade.

4 — Houve casos de punições de servidores com demissão ou disponibilidade sumariamente aplicadas, depois de ouvidos e ameaçados sem o Exercício Constitucional do Direito de Defesa, o que, por si só, macula de nulidade as referidas punições. Com estes não ocorreu o mesmo que outros servidores cujos processos foram à Justiça, que os absolveu. Seus processos não foram à Justiça e eles foram sumariamente demitidos sem processo regular nem oportunidade de defesa. A emenda deve abrangê-los.

Fundamentos Legais: Atos Institucionais n.os 6 e 10, de 1969.

Estes diplomas estabelecem normas para salvaguardas do princípio constitucional de que "todos são iguais perante à lei", determinando: "As pessoas atingidas pelas sanções políticas e administrativas do processo revolucionário devem ter igualdade de tratamento, sob o império das normas institucionais e demais regras legais delas decorrentes" (Ato Institucional nº 6, 3.º Considerando). Impõe-se, também, a determinação de normas uniformes a serem impostas a todos quantos, servidores públicos ou não, não ou venham a ser atingidos pelas disposições dos atos institucionais editados, entre outros motivos, com a finalidade de preservar os ideais e princípios da Revolução de 31 de março de 1964 e assegurar a continuidade da obra revolucionária (Ato Institucional nº 10, 2.º Considerando) e ainda § 2.º — O Presidente da República poderá, a qualquer tempo, impor as sanções previstas neste artigo, inclusive às pessoas já atingidas pelos atos institucionais anteriores a 13 de dezembro de 1968".

Cabe, agora, nesta oportunidade, ao Congresso Nacional, se assim entender, proceder às devidas reparações de direito, nivelando todos os atos de punição, em decorrência de absolvições por sentença transitada em julgado, e por processos arquivados sem direito de defesa, em atos de aposentadoria (*ex vi legis*).

Item X

Acrescente-se artigo, renumerando-se os seguintes, com a seguinte redação:

"Art. 105 — A fim de evitar situações desiguais entre seus servidores, haverá um único regime jurídico no Serviço Público."

Justificação

A unificação dos regimes jurídicos atualmente em vigor no Serviço Público — Estatutário e CLT — é medida que se impõe, tendo em vista que tal dualidade gera conflitos internos causados pelas vantagens concedidas a cada tipo de servidor.

Exemplos do tratamento diferenciado são os funcionários públicos propriamente ditos, que têm direito à concessão do triênio, licença-prêmio, vantagens adicionais e estabilidade.

Tais direitos não são reconhecidos aos servidores regidos pela CLT, que, em contrapartida, têm asseguradas vantagens como 13.º salário e fundo de garantia, além de insalubridade e periculosidade, podendo ainda fazer uso da Justiça do Trabalho quando se sintam prejudicados em questão de salário, o que não é facultado ao funcionário estatutário, que precisa recorrer à justiça comum.

Entendemos que o funcionário regido pela Lei n.º 1.711/52 não pode continuar tendo tratamento discriminatório e altamente injusto, eis que sua responsabilidade funcional é bem maior, tendo em vista que muitas vezes movimentada o erário público, coleta impostos, é regido por normas disciplinares de Direito Público, além de outras características especiais quanto à função pública.

Para citar um exemplo específico, temos a situação dos médicos, que, quando regidos pela CLT, aposentam-se aos 25 anos de serviço, têm direito ao 13.º salário e ao recebimento de adicionais relativos a insalubridade e periculosidade, além do pagamento de trabalhos realizados em horário noturno, vantagens não reconhecidas, ainda, aos médicos regidos pela Lei n.º 1.711/52.

Item XI

Dá nova redação e acrescenta e renumera parágrafos ao art. 95 da Constituição Federal:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

"Art. 1.º — O art. 95 e seus parágrafos da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 95 — Os cargos do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios constituirão carreira, salvo o de Procurador-Geral que é isolado, gozando o seu titular das garantias asseguradas aos juizes pelo art. 113 desta Constituição.

§ 1.º — O Procurador-Geral da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, será nomeado pelo Presidente da República, em caráter efetivo.

§ 2.º — Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 3.º — Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual."

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

Justificação

Esta emenda tem como principal objetivo disciplinar melhor a defesa da ordem constitucional.

Nesse particular, parece-nos indispensável a transformação do cargo em comissão do Procurador-Geral da República, em isolado de provimento efetivo, assegurando-se também ao seu titular as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sobretudo agora quando se pretende enfatizar ainda mais a sua competência para denunciar à nossa mais alta Corte de Justiça os deputados e senadores porventura envolvidos em fatos que, ao seu ver, importem em infrações à Lei de Segurança Nacional.

Ao Procurador-Geral da República, fora outras atribuições, incumbe "velar no que couber pela execução da Constituição, leis, tratados, regulamentos e atos do Poder Público em todo o território nacional" e, bem assim, "representar a União ou a Fazenda Nacional nas causas cíveis, em que figurar como autora, ré, assistente ou oponente, ou for por qualquer forma interessada".

Evidentemente, ao ocupante de um cargo de tão grande importância para a ordem jurídica do País, deve dar-se todas as garantias possíveis, para que possa exercer, com toda a sua plenitude, as suas altas funções, num clima de absoluta isenção, o que implica em afastá-lo do raio de ação de qualquer influência política.

Embora com o nome aprovado pelo Senado Federal, como ocorria ao tempo das Constituições Federais de 1946 e de 1967, se o Procurador-Geral da República é nomeado para um cargo em comissão, isso significa que a sua manutenção no exercício das funções dependerá, exclusivamente, da confiança pessoal e política do Presidente da República. Ora, esse critério pode e deve prevalecer para a nomeação do Consultor-Geral da República que, na verdade, reflete o pensamento de um determinado Governo, mas nunca para o Procurador-Geral da República que representa, como chefe do Ministério Público, a União. Tanto assim que a própria Constituição determina, para a sua nomeação, os mesmos requisitos exigidos para o provimento dos cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Na verdade se a Constituição, como anteriormente, deferiu ao Procurador-Geral da República o nível de Ministro do Supremo Tribunal Federal, apesar de não lhe haver concedido as mesmas prerrogativas e imposto as mesmas restrições, como seria o certo, é inadivável que, pelo menos, se estabeleça que a sua nomeação será feita em caráter efetivo, como titular de um cargo isolado, cercado das mesmas garantias asseguradas aos magistrados.

Item XII

Inclua-se, depois do item IV do parágrafo 1.º do art. 152, enumerado pelo art. 1.º da Proposta, o seguinte:

“V — livre acesso a todos os meios de comunicação, para difusão de seus programas e propaganda de seus candidatos, ficando-lhes assegurada a gratuidade da divulgação em todas as emissoras de rádio e televisão, inclusive nas de propriedade da União, dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, durante duas horas diárias, no período de 60 (sessenta) dias anteriores à antevéspera dos pleitos, conforme instruções a serem baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.”

Justificação

O desenvolvimento das comunicações transformou o rádio, a televisão e a imprensa em instrumentos insubstituíveis da “educação do soberano democrático”. Assim, a divulgação programática e propaganda eleitoral, pelos partidos, não pode dispensar essa indeclinável mobilização, inexceptuável em legislação ordinária.

Deve-se elevar o princípio da livre difusão dos programas partidários e das postulações dos candidatos a cargos eletivos a nível constitucional.

Tal o objetivo da presente proposição, que não representa sequer uma inovação em nossa sistemática tradicional uma vez que restabelece, em linhas gerais, o texto original do art. 250 do Código Eleitoral.

Mas essa tradição foi rompida pela chamada “Lei Falcão” (n.º 6.389, de 1.º-7-1976) que, mantendo aquele horário no rádio e na televisão, de tal modo restringiu a liberdade de propaganda, a ponto de tornar inócua o citado art. 250, que sofreu a adição do seguinte item ao § 1.º:

“I — na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário e o local dos comícios.”

Reduziu-se, assim, o direito de propaganda a um simples processo de identificação pessoal dos candidatos e de anúncio dos comícios, eliminando-se a possibilidade de qualquer um deles expor idéias, enunciar programas e discutir problemas, através das emissoras.

Extinguia-se o debate, eliminava-se o diálogo, impedia-se a formação da opinião pública, pela insubstituível da dinâmica democrática.

Prejudicava-se o eleitor, negando-lhe o esclarecimento necessário à obtenção de juízos de valor; reduzia-se-lhe a capacidade de opção na escolha dos candidatos; apenas se propiciava ao eleitorado um retrato imóvel, um currículo duvidoso e um número lotérico.

Que revela um simples retrato, senão a imagem física retocada? Podendo ser instrumento de avaliação cultural o currículo define o caráter ou a vocação para a vida pública? Já o número é muito menos expressivo do que a sigla da legenda.

O povo quer saber as idéias, as intenções, o programa do candidato, por isso necessário ouvi-lo, quando o contato direto no comício, além de implicar em elevação de despesas, reduz a amplitude dos auditórios.

A televisão pode atrair trinta milhões de eleitores e não há praça pública, no Brasil, capaz de conter um milhão. O rádio pode ser ouvido em qualquer parte: no trabalho, em viagem, na casa, na rua, no campo, na fábrica.

Os modernos meios de comunicação em massa, configurados nessa trilogia da divulgação, têm no rádio e na televisão os instrumentos de efeito instantâneo, contribuindo

para formar convicções, despertar simpatias e adesões, a candidatos e partidos, desde que focalizem grandes problemas nacionais, regionais e locais, defendendo as soluções mais convenientes aos interesses do País.

Tal a propaganda eleitoral nos países democráticos. Não podemos constituir-nos em exceção, quando a Nação passa por dias de transição, com ênfase ao desejo irrefreável de liberdade política, de restauração democrática, de plenitude dos direitos e franquias individuais, incontível o seu tropismo para o Estado de Direito Democrático, todos os brasileiros participantes dos deveres da cidadania.

Pretendemos, com esta emenda arrancar a mordaca que se impôs à Nação, quando se alterou o art. 250 do Código Eleitoral. Inscrito o princípio na Constituição, haverá um freio às tentações liberticidas dos que desejam perpetuar-se no poder.

Item XIII

Inclua-se, na ordem dos dispositivos enumerados no art. 1.º da Proposta, o seguinte:

- "Art. 102 —
-
- I —
- a)
- b)
- c) quando aposentado compulsoriamente, na forma do item II do art. 101, qualquer que seja o tempo de serviço."

Justificação

Raríssimos os funcionários que, aposentados compulsoriamente, aos setenta anos de idade, tenham trinta e cinco anos de serviço público. Realmente, se o número dos compulsados não chega a dois por cento do total dos aposentados — o que demonstra a pouca longevidade do burocrata brasileiro — mínima, dentre eles, a proporção dos que ultrapassaram três decênios de serviços. Assim, aposentam-se muitos deles, com menos de vinte anos de tempo de serviço e com vencimentos proporcionais, sua renda fica grandemente diminuída na inatividade, em idade propecta, quando mais precisam, até em vista das condições sanitárias e da redução do desempenho físico e mental, de maior amparo econômico. Surgem, então, as privações, atingindo sua família e reduzindo-lhe a esperança de vida.

Geralmente, o salário do servidor público se situa na média dos três mil cruzeiros mensais e, ao aposentarem-se compulsoriamente, muitos deles vão receber menos da metade daquilo que ganhavam na atividade e, em lugar da velhice tranqüila, do "ócio com dignidade", começam uma vida de preocupações e de miséria.

Se a Lei n.º 6.334, de 1976, fixou em cinquenta anos a idade limite para o ingresso no serviço público, aquele que gozar dessa franquia terá aos setenta anos, com a compulsória, cerca de vinte anos de serviços e em consequência, seus vencimentos sofrerão uma redução sensível, diante do previsto no item II do art. 102 da Constituição, pois proporcionais ao tempo de serviço.

Entretanto aos juizes que se aposentam aos setenta anos, a Constituição (art. 113, § 2.º, item III) confere vencimentos integrais, qualquer que seja o tempo de serviço. Impõe-se, assim, a adoção do princípio da isonomia, garantindo-se a todos os servidores benefícios iguais, quando a aposentadoria decorra da mesma causa.

Há quem pretenda a eliminação da aposentadoria compulsória por velhice, por parecer discriminatória, configurando até mesmo uma singularidade da legislação brasileira, pois, principalmente na magistratura, no magistério e em cargos de nível universitário, muitos chegam aos oitenta anos plenamente lúcidos. Como, no entanto, não desejaríamos submeter os funcionários de idade propecta a exames médico-sanitários vexatórios, preferimos corrigir, no caso, apenas a injustiça econômica, a desvantagem salarial entre aposentados.

Tal o objetivo da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Item XIV

Inclua-se, entre os dispositivos enumerados no art. 1.º da Proposta, o seguinte:

Art. 41 — O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos pelo voto secreto e direto, dentre os cidadãos maiores de trinta e cinco anos, no exercício de seus direitos políticos, segundo o princípio majoritário.

§ 1.º — Cada Estado elegerá três senadores, com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 2.º — Os senadores pelo Distrito Federal serão eleitos a partir do pleito de 1978, tendo mandato de quatro anos o menos votado dos três, nessa eleição.

§ 3.º — Cada senador será eleito com dois suplentes.”

Justificação

A intenção da proposta é restabelecer uma tradição do Direito Constitucional brasileiro, na fase republicana, que sempre consagrou o princípio da escolha direta dos Governadores, Vice-Governadores e da totalidade dos membros do Senado.

Se a eleição dos Governadores e Vice-Governadores vem sendo indireta, por suspensão de eficácia de um inciso constitucional finalmente revogado pela Emenda Constitucional n.º 8, de 1977, pela primeira vez se verifica a tentativa de eleição indireta de um terço do Senado.

Procedendo, no particular, a justificação da Proposta do nobre Senador Franco Montoro, deve-se lembrar que o Distrito Federal sempre contou com representantes no Senado, mesmo como Município Neutro, ao tempo do Império, tradição mantida pela Constituição de 1946, até a transferência da Capital Federal para Brasília, que não é uma simples cidade administrativa e universitária, como se pretendia, mas um núcleo altamente politizado, com quase um milhão de habitantes.

Trata-se do único eleitorado, no Brasil, sem direito a voto, porque indiretas as eleições para a Presidência e Vice-Presidência da República, em cujo Colégio o Distrito Federal não se representa.

É o momento de corrigir-se uma situação iníqua, dentro do nosso sistema representativo, que deve fidelidade ao princípio segundo o qual “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”.

Brasília, com uma pujante vida universitária, a maior renda *per capita* do País, uma das Unidades Federadas que mais paga impostos ao Erário, com uma imprensa vibrante e uma opinião pública das mais politizadas, não pode continuar sofrendo essa “capitis diminutio” eleitoral, que *constrange* cerca de trezentos mil detentores de títulos, sofrendo verdadeira “cassação branca” dos seus direitos políticos.

Além do mais, à vista das específicas competências deferidas ao Senado Federal, na forma dos arts. 17 e 42, itens IV e V, da Constituição, apresenta-se mesmo imprescindível uma representação dessa comunidade na Câmara Alta do País. De fato, o exame de certas necessidades financeiras do Distrito Federal, em muitos casos solucionadas, mediante empréstimos externos, deve contar com a permanente atuação de representantes identificados com a problemática local. De igual modo, e com maior nível de importância e complexidade, se apresenta a atribuição de exercício da fiscalização financeira e orçamentária, apenas coadjuvada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. A função de legislar para a Capital Federal, nos termos da Constituição, é, em sua quase totalidade, competência exclusiva do Senado Federal, uma vez que lhe incumbe discutir e votar os projetos de lei relativos a matérias tributárias e orçamentárias, além das referentes a serviços públicos e pessoal da administração local. Assim sendo, a falta de uma representação do Distrito Federal no Senado revela-se inconveniente e atentatória aos legítimos direitos da comunidade local, ferindo os princípios básicos que a Constituição consagra no que tange às garantias do cidadão e às normas do equilíbrio do sistema federativo.

Daf a presente subemenda, para qual esperamos a aprovação da Comissão Mista e do Plenário do Congresso Nacional.

Item XV

Artigo único — O artigo 32 da Constituição da República Federativa do Brasil passa a vigorar com a seguinte redação:

“Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.”

Justificação

Dentro da linha tradicional do nosso direito público, o ordenamento constitucional brasileiro sempre consagrou a inviolabilidade dos representantes do povo por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato.

Essa garantia inseriu-se na Carta de 1824 e se reproduziu nas subseqüentes, com restrições apenas na de 1937.

A Constituição Política do Império, em seu artigo 26, dispunha:

“Os membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões que profirerem no exercício das suas funções.”

De modo igual preceituaram as Constituições de 1891 e de 1934.

A de 1937, também conhecida pelo epíteto de “Polaca”, estabeleceu em seu art. 43:

“Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento Nacional pelas opiniões e votos que emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos de responsabilidade civil e criminal, por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.”

A Carta Magna de 1946 voltou a assegurar aos parlamentares a plenitude da garantia, adotada nas democracias mais evoluídas e pelas nações mais cultas do mundo.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 reproduziu o mesmo texto. A Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, elaborada, discricionariamente, pela junta militar, restringiu o instituto, acrescentando ao artigo 32 a ressalva quanto aos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional.

Na lição de COOLEY a imunidade “não é privilégio dos senadores e deputados, mas do povo, para o desempenho da comissão que lhe confia.”

A imunidade parlamentar envolve duas garantias diferentes: a imunidade absoluta e a imunidade relativa. A primeira cobre o exercício do mandato, estritamente. Os parlamentares são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, isto é, são impuníveis. A imunidade relativa protege o parlamentar por atos realizados ou praticados fora do exercício do mandato, durante este.

Essa garantia, conquistada na Revolução Inglesa de 1688, proclamada no **Bill of Rights**, ampliou-se no direito público francês, que a estabeleceu contra processos criminais, conforme documenta ESMEIN in “*Eléments de Droit Constitutionnel*”, vol. II, pág. 421.

Referindo-se ao instituto da imunidade parlamentar, BERNARD SCHWARTZ, emérito professor de Direito e um dos mais notáveis cultores do Direito Público, nos Estados Unidos, afirma:

“This great and vital privilege without which all other privileges would be comparatively unimportant or ineffective, has been construed so as to give member of Parliament an absolute immunity for statement made in the House.”
(In *American Constitutional Law*.)

As imunidades parlamentares surgiram, historicamente, para assegurar a independência dos órgãos legislativos, protegendo-os contra o arbítrio e o absolutismo da Coroa. Elas representam a defesa das concepções democráticas contra a prepotência.

Entre nós, o insuperável RUI BARBOSA, sustentava que:

“Ficariam os legisladores em condição inferior à dos demais cidadãos se, unicamente por ser legisladores, se pudessem converter em alvo às violências do Poder, às veleidades dos processos célebres, ao arbítrio de certos magistrados, às perseguições dos adversários políticos. Longe de pô-los em situação privilegiada, a

prerrogativa parlamentar, de fato, não faz mais do que nivelar a deles à dos outros cidadãos." (In *Comentários à Constituição Federal*, vol. II, pág. 42.)

"Privilégio — ainda com a lição do Mestre — constituem elas, sim, mas das Câmaras, do Senado, do Congresso, da Nação, cujas vontades ele exprime no exercício do Poder Legislativo e não poderia exprimir com a sobrançeria precisa sem esse escudo para a consciência dos seus membros." (In *Obras Completas*, vol. XXV, tomo I, pág. 27.)

O eminente Prof. JOSÉ SORIANO DE SOUSA, em seu *Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional*, tratando das imunidades parlamentares, destacava:

"Sobreleva advertir que o privilégio de que se trata, como já ficou dito, não é pessoal; não é dado propriamente às pessoas dos representantes, mas às funções que desempenharão na sociedade; é um jus singular conferido para garantia do exercício das funções parlamentares. É incontestável que um deputado que pudes-se reacear ser chamado aos tribunais para responder pelo que dissesse, pela opinião ou voto que desse na Câmara; que temesse ser processado ou preso por imputação caluniosa, não teria a necessária independência e liberdade para desempenhar a função social de que foi incumbido; nesta hipótese a sociedade não colheria o bem geral a que se propõe, fazendo-se representar em um parlamento."

Igual entendimento é sustentado por DUGUIT em seu *Manuel de Droit Constitutionnel*, quando afirma que "a inviolabilidade, assim como a irresponsabilidade, não é estabelecida, por bem dizer, no interesse do deputado que dela se beneficia, mas do Parlamento, no interesse da soberania nacional".

É de LAFERRIERE a advertência:

"É preciso que o Governo, senhor da ação pública, não possa, fazendo prender um deputado, impedi-lo de participar dos trabalhos da Assembléia e afastar, assim, um adversário incômodo. (...) Por outro lado, é preciso evitar que, pela ameaça de perseguições pessoais, apenas vexatórias ou mesmo fundadas, Governo ou simples particulares, possam exercer sobre o parlamentar uma pressão ou uma espécie de chantagem que suprimiria a sua liberdade de ação na Assembléia e o reduziria ao silêncio."

A inviolabilidade parlamentar, no direito público brasileiro, guardou a mesma linha conceitual da "exemption from responsibility".

Para o insigne PONTES DE MIRANDA, "sem liberdade de pensamento, sem liberdade de emití-lo (liberdade da palavra, da opinião) não há Poder Legislativo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo. É essencial à vida dos Parlamentos que as correntes nele representadas se pronunciem ou terem os simples Conselhos de Estado, em sistema unipartidário".

Segundo os ordenamentos jurídico-constitucionais das nações democráticas, o deputado não pode ser levado à Justiça em condição alguma, por opiniões, palavras e votos no exercício do seu mandato.

Nos diplomas políticos dos povos livres, a imunidade parlamentar constitui uma prerrogativa destinada a sustentar os direitos do povo, para habilitar seus representantes a executar as funções do seu ofício sem temor de perseguições civis ou criminais.

A inviolabilidade parlamentar é pré-excludente de regra jurídica que considere crime a opinião do senador ou deputado, ainda que se a pessoa não fosse senador ou deputado estivesse composto o suporte fático da regra jurídica penal.

Ainda há pouco, o eminente Ministro Leitão de Abreu, em voto magistral, proferido na Ação Penal nº 230, no plenário do Excelso STF, fez uma profunda análise do instituto da imunidade parlamentar, demonstrando que uma interpretação do atual art. 32 da Constituição vigente, de modo estritamente literal, tornaria inócua, sem nenhum préstimo, a inviolabilidade com que se tutela o exercício do mandato. E prosseguiu afirmando: "Se essa consequência se aceitasse, ter-se-ia, na hipótese, que a exceção em vez de confirmar a regra, operaria esse resultado insólito: a ela se sobreporia, invalidando-a quanto ao seu objetivo prático. Melhor seria, em tal caso, que a Constituição se hou-

vesse eximido do cuidado de assegurar a inviolabilidade, pois não se sujeitaria, assim, à censura de ter incorrido em ato inútil."

Restaurar, portanto, a plenitude desse instituto, será mais um passo para devolver ao Poder Legislativo as condições de independência e liberdade que são indispensáveis ao exercício das suas altas funções.

Item XVI

Artigo único — O art. 184 da Constituição Federal passa a vigor com a seguinte redação:

"Art. 184 — Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter efetivo, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal."

Justificação

Com o advento da Constituição de 1967, os ex-Presidentes da República passaram a fazer jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício no valor correspondente ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

No entanto, o preceito constitucional, cuja finalidade precípua era a de premiar aqueles que foram responsáveis diretos pelos destinos da Nação, deixou marginalizados os que tivessem sofrido suspensão dos direitos políticos.

A um dispositivo que poderia ser dos mais justos, acrescentou-se uma condição que, inspirada em razões de natureza emergencial, nem sempre justas perante a História, veio restringir sua aplicação, empanando-lhe grande parte do mérito.

Pretendemos, pois, com a presente emenda, suprimir o caráter casuístico do art. 184, dando-lhe, assim, o indispensável alcance de equilíbrio e justiça, mais consentâneo com a natureza de um preceito constitucional.

Item XVII

O disposto no § 8.º do artigo 23 passa a ter a seguinte redação, com o seu desdobramento em dois parágrafos, a saber:

"§ 8.º — Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item II, com a ressalva do parágrafo seguinte, oitenta por cento constituirão receita dos Estados e vinte por cento dos Municípios. As parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito 30 dias após o seu recolhimento.

§ 9.º — Os Municípios que tiverem uma população superior a 3 milhões de habitantes, absorverão a totalidade do citado imposto, quando o fato gerador se verificar em seu território."

Justificação

A matéria é complexa e, certamente, suscitará amplo debate. Julgo, porém, e por isso mesmo, digna de estudos pelo Congresso Nacional. O § 8.º do artigo 23 não leva em linha de conta a expressão do Município, a todos igualando como se iguais fossem as suas condições peculiares. Assim, um Município de pequena expressão populacional e econômica recebe a mesma contribuição de um Município que, muitos, guardam plena sintonia com verdadeiros Estados, como sói acontecer com os Municípios do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte etc.

Se é certo que os demais impostos são substanciosos na apuração da receita, não é menos certo que os encargos decorrentes de sua projeção são superiores, agravando os seus respectivos problemas, levando-os a viver às expensas da União e do Estado. Demais disso, os impostos pertencentes aos Municípios, afora o ISS são anti-sociais porque agravam a renda familiar. Assim, pois, se enseja a oportunidade de estancar a sua progressiva incidência quanto de possibilitar sua redução em face do reforço advindo com a receita decorrente do Imposto de Circulação. Recursos, ainda assim, não faltarão aos Estados, tanto mais que de maneira objetiva se o obriga de forma mais equânime cumprir a sua máxima finalidade que é a de suprir de recursos os Municípios assim melhor capacitados para atender as suas precípua finalidades. É preciso retirá-los do jugo estadual. A autonomia municipal continua a ser um mito. Há que lhe dar conteúdo

objetivo dilargando suas rendas de forma a permitir maior impulso sobre as obras de que carecem.

Item XVIII

O § 3.º do artigo 41 passa a ter a seguinte redação:

"Cada senador será eleito com um suplente que, respeitado o critério majoritário, substituirá qualquer dos senadores da respectiva representação federativa e partidária."

Justificação

O senador representa a unidade federativa, ao passo que o deputado representa diretamente o povo. Não há, para este, a suplência direta, que resulta da ordem de votação. Por maior razão, respeitada a ordem de votação alcançada, o suplente na Câmara Alta deveria substituir qualquer dos senadores eleitos, assim resguardando mais acen-tuadamente a representação federativa. No sistema atual se clausura a suplência gerando anomalias, como tem acontecido, haja vista a atual representação da Paraíba. Ademais, a inexistência do suplente específico, com a morte, a renúncia ou ausência temporária do titular, no caso do exercício de quaisquer das admissibilidades constitu-cionais, provoca o desequilíbrio plenário, quando o escopo dominante é, precisamente, a igualdade federativa. Se o suplente o for da Representação, de muito se diminuirá o risco da citada anomalia, e se terá evitado maior possibilidade de eleições suplementa-res, como é de fácil entendimento.

Item XIX

Acrescente-se ao final do artigo 8º, inciso XVII, letra c, o seguinte:

"Normas gerais sobre desenvolvimento urbano;"

Justificação

Ninguém mais duvida da necessidade premente de se legislar especificamente, e em termos nacionais, sobre o desenvolvimento urbano, respeitadas, em lei ordinária, as especificidades regionais e municipais, em caráter complementar. A urbanização, no Brasil, já alcançou um estágio que revela uma realidade e não uma simples tendência. O fluxo populacional demonstra que as cidades brasileiras, notadamente suas metrô-poles, estão a carecer de urgentes cuidados legislativos de forma a disciplinar o seu crescimento, previsto e baseado em estudos reais, e, pois, irrefutáveis, como os do IBGE. O uso indiscriminado do solo, em termos urbanísticos, tem gerado anomalias brutais tornando as cidades quase inabitáveis diante da ganância do lucro imobiliário. Esta é a hora de dar um passo decisivo em favor de uma política urbanística e habitacional capaz de dignificar as cidades brasileiras. O direito urbanístico surge como imperativo imposto pelos fatos em virtude de sua crescente complexidade, a gerar medidas jurídi-cas capazes de drenar o melhor aproveitamento urbano. As linhas mestras devem ser ditadas pela União, deixando-se aos Estados e, mais ainda, aos Municípios os critérios peculiares de cada cidade. Nem se diga que o direito civil, de si mesmo, permitiria uma legislação adequada pela União. Acreditamos que esbarraria no princípio maior da Constituição, que dá plena autonomia ao Município. Ora, imposta uma regra constitu-cional específica, não mais se questionaria sobre a legitimidade de sua intervenção.

Item XX

Onde couber nas disposições gerais e transitórias.

"Art. — Fica o Instituto Nacional do Câncer transformado em Fundação Nacional do Câncer, transferindo-se o patrimônio material e científico nele utili-zado para a formação de seu acervo, como contribuição da União Federal.

§ 1.º — Além das contribuições decorrentes das leis fiscais e tributárias, gozará a Fundação Nacional do Câncer do privilégio das verbas orçamentárias que vêm sendo consignadas nas leis orçamentárias.

§ 2º — O pessoal que compõe o corpo médico administrativo, inclusive os admi-tidos por contratos sujeitos às leis trabalhistas, poderão optar para outros servi-ços idênticos da União ou permanecer na Fundação, com todas as garantias e vantagens que lhe são asseguradas."

Justificação

A matéria constante da presente emenda tem conteúdo de lei ordinária. Nada obsta, no entanto, que se lhe dê dignidade constitucional.

Não é necessário enfatizar a relevância da matéria.

Força, no entanto, é acentuar que, necessariamente, o titular da Pasta de Saúde deva ser um sanitarista capacitado, por sua especialização, de entendimento profundo sobre câncer, que ocupa o terceiro lugar no índice de mortalidade em nosso País. Tal desconhecimento gera soluções inadequadas, sujeitas a informações e conselhos nem sempre razoáveis e isentos de interesses subalternos. É necessário, quanto antes, se dê autonomia científica e administrativa ao Instituto para que cumpra a sua nobre e humanitária missão. Servirá, também, de incentivo aos que militam naquele setor da saúde, verdadeiros abnegados que exercem a Medicina como um apostolado digno de menção.

Item XXI

Supressiva.

Art. 57, inciso VI, parágrafo único, letra b.

Justificação

A supressão se impõe, pois o texto fere fundamento angular do sistema tripartite. Ficam os Poderes Legislativo e Judiciário sob o jugo do Poder Executivo.

De acentuar o disposto no artigo 61, § 1º, letra d:

“A realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.”

A regra supra encontra a correta disposição moralizadora e pertinente. A manipulação dos seus respectivos orçamentos cabe aos próprios Poderes que apenas não podem exceder aos quantitativos globais. A predominância é tanto mais injustificável quanto se escora em pressuposto pouco lisonjeiro.

Sala das Comissões, 7 de agosto de 1978. — DEPUTADOS: Ulysses Guimarães — Antunes Oliveira — Ilegível — Ilegível — Francisco Libardoni — Aluísio Paraguassu — Antônio Mota — Thales Ramalho — Jerônimo Santana — Nabor Júnior — Laerte Vieira — Hélio de Almeida — Francisco Rocha — Florim Coutinho — Sérgio Murilo — Tarcísio Delgado — Eptácio Cafeteira — Genival Tourinho — João Menezes — Pacheco Chaves — Tancredo Neves — Magnus Guimarães — Israel Dias-Novas — Joel Ferreira — Frederico Brandão — José Carlos Teixeira — Francisco Studart — Alceu Collares — Getúlio Dias — João Cunha — Jalro Brum — Hélio de Almeida — Humberto Lucena — Carlos Santos — José Mandelli — Octacílio Queiroz — Jader Barbalho — Vinícius Cansanção — Eloy Lenzi — José Zavaglia — Leônidas Sampalo — José Bonifácio Neto — Edgar Martins — Paes de Andrade — Dias Menezes — Argilano Dario — Jorge Ferraz — Aloísio Santos — Pedro Lauro — Carlos Cotta — Fernando Gama — Antônio Bresolin — José Maurício — Rubem Dourado — Florim Coutinho — Fernando Coelho — Marcondes Gadelha — Antônio Carlos — Juarez Batista — Oswaldo Lima — Arnaldo Lafayette — José Maria de Carvalho — Léo Simões — Milton Steinbruch — Walber Guimarães — Gamaliel Galvão — Minoru Massuda — Joel Lima — Padre Nobre — Harry Sauer — Nelson Maculan — Figueiredo Correia — Aurélio Campos — Antônio Annibelli — Paulo Marques — Cotta Barbosa — Rosa Flores — Celso Barros — Aloir Pimenta — Sílvio Abreu Júnior — Pacheco Chaves — Walter Silva — Adhemar Santillo — Odemir Furlan — Jorge Moura — Airton Sandoval — Fernando Cunha — Fábio Fonseca — Francisco Rocha — Abdon Gonçalves — Antônio Pontes — Odacir Klein — Nabor Júnior — Samuel Rodrigues — Lauro Rodrigues — Júlio Viveiros — JG de Araújo Jorge — Ernesto de Marco — José Thomé — Adalberto Camargo — Olivir Gabardo — Antunes de Oliveira — Sebastião Rodrigues — Ruy Brito — Octacílio Torrecilla — Athié Coury — Yasunori Kunigo — Octacílio Almeida — João Arruda — Mário Moreira — Henrique Eduardo Alves — João Gilberto — José Camargo — Expedito Zanotti — Antônio José — Nólde Cerqueira — Erasmo M. Pedro — Ney Ferreira — Luiz Couto — Renato Azevedo — Ruy Codo — Aldo Fagundes — Juarez Bernardes — Rubem Medina — Cezar Nascimento — Jalson Barreto — Jorge Paulo — Genervino Fonseca — Oswaldo Buské — Alberto Lavinas — Ario Theodoro — Brígido Tinoco — Daniel Silva — Emmanoel

Waismann — Mac Dowell Leite de Castro — Marcelo Medeiros — Miro Teixeira — Pedro Faria — Peixoto Filho — Freitas Nobre. SENADORES: Nelson Carneiro — Franco Montoro — Lázaro Barboza — Mauro Benevides — Cunha Lima — Evelásio Vieira — Adalberto Sena — Leite Chaves — Dirceu Cardoso — Benjamim Farah — Gilvan Rocha — Evandro Carreira — Roberto Saturnino — Marcos Freire — Agenor Maria — Itamar Franco — Orestes Quércia — Amaral Peixoto — Hugo Ramos — Teotônio Vilela — Magalhães Pinto — Paulo Brossard — Cattete Pinheiro — Accioly Filho.

EMENDA N.º 2

Os arts. 23, 24 e 25 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 23 — Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, impostos que não serão cumulativos e dos quais se abaterá, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

§ 1.º — O produto da arrecadação do imposto a que se refere o item IV do art. 21, incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública pagos pelos Estados e pelo Distrito Federal, será distribuído a estes, na forma que a lei estabelecer, quando forem obrigados a reter o tributo.

§ 2.º — Lei complementar poderá instituir outras categorias de contribuintes do imposto fixado neste artigo.

§ 3.º — A alíquota do imposto a que se refere este artigo será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais; o Senado Federal, mediante resolução tomada por iniciativa do Presidente da República, fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação.

§ 4.º — As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em lei complementar.

§ 5.º — O imposto de que trata este artigo não incidirá sobre as operações que destinem ao exterior produtos industrializados e outros que a lei indicar.

§ 6.º — Do produto da arrecadação do imposto previsto neste artigo, 80% (oitenta por cento) constituirão receita dos Estados e 20% (vinte por cento), dos Municípios. As parcelas pertencentes aos Estados e Municípios serão recolhidas em contas específicas, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma e nos prazos fixados em lei complementar."

Art. 24 — Compete aos Municípios instituir imposto sobre:

I — propriedade predial e territorial urbana;

II — serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar;

III — transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição.

§ 1.º — Pertence aos Municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do art. 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território.

§ 2.º — Será distribuído aos Municípios, na forma que a lei estabelecer, o produto da arrecadação do imposto de que trata o item IV do art. 21, incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por eles pagos, quando forem obrigados a reter o tributo.

§ 3.º — Independentemente de ordem superior, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data da arrecadação dos tributos mencionados no § 1.º entregarão aos Municípios as importâncias que a eles pertencerem, à medida que forem sendo arrecadadas.

§ 4.º — Lei complementar fixará as alíquotas máximas dos impostos de que tratam os itens II e III.

§ 5.º — O imposto a que se refere o item III não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação ou extinção de capital de pessoa jurídica, salvo se a atividade preponderante dessa entidade for o comércio desses bens ou direitos ou a locação de imóveis."

"Art. 25 — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá 30% (trinta por cento) na forma seguinte:

I — 13% (treze por cento) ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — 15% (quinze por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios;

III — 2% (dois por cento) a Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei.

§ 1.º — A aplicação dos fundos previstos nos itens I e II será regulada por lei federal, que incumbirá o Tribunal de Contas da União de fazer o cálculo das quotas estaduais e municipais, ficando a sua entrega a depender:

a) da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;

b) da vinculação de recursos próprios, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para execução dos programas citados na alínea a;

c) da transferência efetiva, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de encargos executivos da União; e

d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia.

§ 2.º — Para efeito de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação, excluir-se-á a parcela do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, nos termos dos arts. 23, § 1.º, e 24, § 2.º, pertence aos Municípios e Estados."

Justificação

A discriminação de rendas, parte relevante do Sistema Tributário (Cap. V da Emenda Constitucional n.º 1) — trata basicamente de poder, na medida em que partilha a prerrogativa de impor tributos entre os três níveis de governo. Presentemente, a discriminação de rendas, ao passo que acumula tributos na competência da União, retira ao Município possibilidade de com suas finanças próprias prover às necessidades mínimas a serem atendidas pelos governos locais. Ora está exatamente no Município, no pequeno e no médio Município, a maior concentração das necessidades mais prementes das populações. Por isso mesmo, é o governo municipal o que mais diretamente tem contas a prestar aos governados. Essa relação estreita entre governo e povo é, sabidamente, o que estimula práticas democráticas que não só devemos manter, mas estimular.

Com esta Emenda Constitucional o que se pretende, sem criar novas figuras tributárias, é atribuir ao Município impostos que mais adequadamente a ele cumpre lançar.

Também se cuida na Emenda de propiciar ao Município pronto recebimento da receita a que tem direito pela participação do ICM.

Finalmente: a Emenda se preocupa em atribuir uma percentagem maior ao Fundo de Participação dos Municípios, com o objetivo precípuo de dotá-los de maiores e mais compatíveis recursos com as demandas dos serviços públicos de sua competência. Essa percentagem será elevada para 15% (quinze por cento) sem alterar a participação das outras Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno na arrecadação dos impostos de competência da União.

As alterações propostas se inserem no elenco de medidas que preconizam a reorientação dos recursos financeiros para o objetivo nacional da Democracia Social.

Item I

Revoga o art. 162 e o § 2.º do art. 166; e altera a redação do inciso **XX** do art. 165, e do art. 166 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único — Revogado o art. 162, e o § 2.º do art. 166; o inciso **XX** do art. 165 e o art. 166 e seu parágrafo da Constituição Federal, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 165 —

XX — direito de greve, cujo exercício a lei regulará."

Art. 166 — É livre a associação sindical e profissional, de conformidade com a lei.

Parágrafo único — Nenhuma organização sindical poderá sofrer intervenção ou ser dissolvida senão em virtude de decisão judicial."

Justificação

A presente emenda constitucional objetiva assegurar o efetivo reconhecimento do direito de greve, extremamente dificultado pelo texto constitucional cuja revogação é proposta.

Com efeito, o artigo 162, além de ser dispensável por disciplinar matéria que deveria ser da alçada da lei ordinária, está deslocado e isolado entre os mandamentos de natureza econômica. Representa, ainda, evidente redundância uma vez que o direito de greve está previsto no artigo 165, apenas fazendo remissão ao art. 162.

Eis, a propósito, a respeitável opinião do especialista Evaristo de Moraes Filho, apresentada ante a VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil:

"No nosso entender deve ser restabelecida a sua posição no texto constitucional, como igualmente se deve voltar à redação antiga, reconhecendo-se o direito de greve e deixando para a lei ordinária a sua regulação, como fazia a Constituição de 1946. Proibida a greve nas atividades privadas essenciais, praticamente deixa ela de ser um direito do trabalhador. Volta-se ao regime do Decreto-Lei n.º 9.070, de março de 1946, diploma de compromisso com a Carta de Chapultepec, mas tacitamente revogada pela Lei Magna de setembro do mesmo ano. Apesar de todos os argumentos em sentido contrário, é discriminatório e injusto o mandamento constitucional em vigor. O próprio regime de 1964 já havia promulgado a Lei n.º 4.330, de junho daquele ano, reconhecendo o direito de greve, também nas atividades essenciais, embora o tenha regulado com severidade."

Ao mesmo tempo, a emenda propõe o ordenamento da associação sindical e profissional em termos mais consentâneos com a realidade atual do esquema de relações entre o capital e o trabalho. Por ser incompatível com a liberdade de associação profissional ou sindical assegurada ao trabalhador, propõe a revogação do § 2.º do artigo 166, que estabelece a obrigatoriedade de voto nas eleições sindicais.

Propõe a supressão da contribuição sindical do texto constitucional com o objetivo de facilitar o exame posterior da conveniência de mantê-la ou suprimi-la da lei ordinária.

Fixa os parâmetros em cujos limites deve ser situada a regulamentação em lei ordinária do direito de associação sindical, ressalvadas as hipóteses de intervenção e de dissolução das entidades sindicais e profissionais, que só poderão ser adotadas através de decisão judicial.

Somente o Estado Corporativo, a exemplo o fascismo italiano, que inspirou o regime do Estado Novo, de 1937, admite a organização sindical inserida no aparelho do Estado, sob tutela e controle do Poder Executivo. O Regime Democrático não o admite, no interesse da paz social e do equilíbrio nas relações entre o capital e o trabalho.

Por outro lado, quando se fala em reformas, em alterar a Constituição, em aberturas para uma democracia tão ardentemente desejada pelos brasileiros, não se pode deixar de oferecer alternativas e medidas que venham repor o direito de greve em seu devido lugar, isto é, um direito perfeitamente reconhecido a ser utilizado pelos trabalhadores, em situações justas, a ser fixado na Lei Maior, regulando a lei ordinária todas as situações em que esse direito será exercitado.

Item II

Inclua-se o seguinte artigo:

“Art. — O Congresso Nacional, a instalar-se em 1º de fevereiro de 1979, terá poderes constituintes, durante o período máximo de nove meses sem prejuízo das funções legislativas ordinárias.”

Item III

Inclua-se o seguinte artigo:

“Art. — É concedida anistia aos que sofreram punições com base nos Atos Institucionais a partir de 31 de março de 1964.”

Item IV

Suprime o § 1.º do art. 15 e o item VII do art. 81 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único — Ficam suprimidos o § 1.º do art. 15 e o item VII do art. 81 da Constituição Federal.

Justificação

O art. 15 da Constituição Federal declara que será assegurada a autonomia municipal pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse. O § 1º, entretanto, abre exceção à parte inicial do dispositivo, determinando:

“§ 1.º — Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

- a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; e
- b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo.”

A nomeação dos Prefeitos dos Municípios considerados estâncias hidrominerais tem antecedente na Constituição de 1934, que a previa facultativa, não obrigatória, no que foi seguida pela de 1946. A partir de 1967, a nomeação passou a ser necessária.

Parece-nos inteiramente destituída de cabimento esta exceção à autonomia municipal, e nisto encontramos apoio valioso em Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que a propósito assim se manifesta, nos seus **Comentários à Constituição Brasileira**:

“A justificativa da nomeação dos Prefeitos dessas estâncias costuma ser encontrada no fato de que os Governos estaduais fazem grandes dispêndios nas mesmas, a fim de propiciar e incrementar o turismo. O argumento, porém, é frágil. Gastos maiores pode o Estado fazer em outros Municípios, onde, por exemplo, constrói usinas de energia elétrica, sem que daí decorra qualquer restrição à autonomia política.”

Igualmente facultativa era, nos textos de 1934 e 1946, a nomeação dos Prefeitos das Capitais. A Emenda Constitucional n.º 12, de 1965, limitou a possibilidade de nomeação às Capitais dos Territórios.

Destarte, o texto constitucional em vigor é o mais drástico de todos os que temos conhecido, no particular, se excluirmos o de 1937, que atribuía ao Governador do Estado a faculdade de nomear livremente os Prefeitos Municipais.

Os embaraços e os atritos porventura decorrentes da “coexistência, na mesma cidade, de um Prefeito eleito, com sua máquina, e do Governador, com sua administração”

(Ferreira Filho, *op. cit.*), não nos parecem de molde a justificar a cassação da autonomia municipal. Atritos e embaraços dessa ordem pertencem à natureza humana, e se quiséssemos evitá-los — cu, melhor, sufocá-los — antes deveríamos renunciar ao regime representativo adotado no art. 1.º da Constituição, para nos submetemos à placidez e ao marasmo do regime autocrático.

Quanto à obrigatoriedade de serem nomeados os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, vem da Constituição de 1946, tendo a Carta de 1967 tão-só ampliado os termos daquela (“bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País” — art. 28, § 2.º) e sujeito a nomeação a aprovação do Presidente da República.

Ainda aqui, entretanto, entendemos injustificável o sacrifício em caráter permanente, da autonomia municipal. Adotá-lo é abrir perigosa brecha nos princípios da democracia representativa, capaz até de infirmá-los. Para a administração municipal inconveniente aos interesses e à segurança nacional, por que não os remédios constitucionais e legais? A Constituição mesma já prevê corretivo à subversão na administração do Município: a intervenção, nos termos do art. 15, § 2.º, alínea e. Para os casos de guerra, grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, há o estado de sítio, com as medidas previstas nos arts. 155, §§ 2.º e 3.º, e 157; e passará em breve a haver, ademais, as medidas de emergência e o estado de emergência previstos na reforma constitucional proposta pelo Poder Executivo e em trânsito no Congresso Nacional.

Neste momento, quando se procura, convicta e coerentemente, o aperfeiçoamento institucional, temos de ter a coragem de reconhecer que segurança sem liberdade é a negação não só de um, mas de ambos estes bens, e de alterar a Constituição para não mais permitir que a obcecação do primeiro nos ponha a perder um e outro.

É o que pretendemos, com a presente proposta de emenda à Constituição, através da supressão do § 1.º do art. 15 da Constituição Federal, bem como do item VII de seu art. 81 (que dá competência privativa ao Presidente da República para “aprovar a nomeação dos Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional”).

Certos de que a proposta faz justiça ao grau de amadurecimento político do nosso povo, confiamos mereça o apoio integral de nossos ilustres pares.

Item V

O art. 1.º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978 (CN), é acrescido do seguinte dispositivo:

“Art. 165 —

I — salário mínimo, fixado em valor compatível, para atender as necessidades de alimentação, habitação, vestuário, higiene, educação, recreação, previdência social e transporte suas e as de sua família.”

Justificação

O salário mínimo, no Brasil, é, sem dúvida, a maior vergonha nacional. A legislação ordinária limita o direito social ao salário mínimo, que deve ser para o agrupamento familiar, a apenas a pessoa do trabalhador adulto.

Além do mais, quando define o que sejam necessidades normais na vida do trabalhador, considera apenas as de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, como se as necessidades normais de educação, recreação e previdência social fossem para os trabalhadores do mínimo anormais. Para elas não há, no salário mínimo, nenhuma parcela.

Acrescente-se o fato de o Governo, ao fixar o valor para atender as despesas com aquelas necessidades contempladas na legislação, atribuir quantias, verdadeiramente insustentáveis do ponto de vista social, condenando aproximadamente 45% da população economicamente ativa do País a viver na mais profunda miséria.

Vejamos os valores fixados pelo Ministério do Trabalho para cada um dos elementos integrantes do salário mínimo, para o ano de 1978:

Alimentação, Cr\$ 508,95; habitação, Cr\$ 254,47; vestuário, Cr\$ 132,36; higiene, Cr\$ 61,07 e transporte, Cr\$ 61,07.

Como na base de toda a política salarial, encontra-se o salário mínimo, toda a escala de remuneração no Brasil está absolutamente defasada. A profunda alteração de toda a estrutura salarial brasileira deve iniciar pela modificação dos critérios de fixação do salário mínimo.

Afinal é o mínimo, abaixo do qual começa o intenso processo da miséria humana, isto se, no Brasil, o mínimo correspondesse a possibilidade de manutenção de um padrão razoavelmente digno, humano e cristão. Contudo, não é assim, dadas as razões das péssimas condições de vida de milhões de trabalhadores dessa faixa salarial.

Item VI

Adite-se o seguinte:

“Art. — O § 2.º do art. 13 da Constituição passa a vigorar com a redação seguinte:

“Art. 13 —

§ 2.º — O Governador de Estado e, onde houver, o Vice-Governador serão eleitos em sufrágio universal e voto direto e secreto.”

“Art. — Os atos praticados com fundamento na redação anterior do art. 13, § 2.º, da Constituição, não produzirão efeito a partir da promulgação desta Emenda, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções para a realização de eleição de Governador e Vice-Governador que sucederão aos eleitos em 1974.”

Justificação

Aos sucessivos adiamentos da execução do princípio da eleição direta de Governador, desde 1966 até 1974, implantou-se em 1977, como princípio permanente, a regra da eleição indireta. Mas não tem sido favorável a experiência brasileira desse tipo de eleição, que acabou não sendo eleição. Num País como o nosso, de precária educação política, que se evidencia sobretudo entre os governantes, é de difícil execução a eleição indireta. Esse tipo de eleição reclama aprimorada educação política, longa tradição de instituições políticas, de modo a evitar que a eleição se torne uma nomeação do sucessor pelo sucedido. Onde se acentua o gosto pelo mandonismo e apego ao poder, a eleição indireta passa a ser, na realidade, a escamoteação do direito do povo de escolher o seu governante. Na República anterior a 1930, tivemos a reiterada conspiração do tipo de eleição direta, porque os governantes não se acomodavam com a idéia de perder o pleito; daí, a adoção das formas mais brutais de corrupção e coação para alterar a livre manifestação popular. Os nossos ancestrais, só não foram até a forma de eleição indireta, talvez porque entendessem não ser conveniente retirar do povo o direito de, ao menos, votar em eleição para Presidente e Governador. Eleições indiretas só eram admitidas em mandato de transição, como o de Deodoro em 1890, ou, após 1930, de Vargas em 1934.

Item VII

Adite-se o seguinte:

“Art. — O art. 41 da Constituição passa a vigorar com a redação seguinte:

“Art. 41 — O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos, pelo voto secreto e direto, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos no exercício de seus direitos políticos, segundo o princípio majoritário.

§ 1.º — Cada Estado elegerá três senadores, com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 2.º — Cada senador será eleito com seu suplente.”

“Art. — Os atos praticados com fundamento na redação anterior do art. 41 da Constituição, não produzirão efeito a partir da promulgação desta Emenda, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções para a realização da necessária eleição direta.”

Justificação

A emenda visa a restabelecer, em sua inteireza, o princípio da eleição direta de todos os membros do Senado. A tentativa de incluir, entre os senadores, um terço mediante

eleição indireta, sobre não se compatibilizar com o mesmo nível de competência legislativa dado às duas Casas do Congresso, feriu a opinião pública brasileira, que não aceitou a inovação. Quando se trata de restaurar, no País, as regras do governo democrático, é pertinente entre elas incluir o retorno à eleição direta de todos os senadores.

Item VIII

I — Introduza-se, na Seção I do Capítulo VI da Constituição, o seguinte artigo:

“Art. — As duas Câmaras, em conjunto, instituirão e manterão um sistema de informação, próprio do Poder Legislativo, abrangendo os setores econômico, social e cultural.”

II — Acrescente-se ao art. 152 da Constituição o item IX, com a seguinte redação:

“IX — fundos partidários suficientes para prover o custeio de institutos de estudos e de jornais dos partidos, bem como as despesas das campanhas eleitorais, devendo receber dotações orçamentárias, proporcionais ao número de representantes no Congresso Nacional, nunca inferiores ao valor de cinco mil salários mínimos por ano e de oito mil salários mínimos nos anos de eleições gerais.”

Justificação

A emenda se justifica com o argumento de que, se queremos fortalecer o regime democrático, é preciso investir no aparelhamento das instituições que dão suporte a esse regime.

O monopólio das informações econômico-sociais por parte do Executivo não é mais admissível entre nós. Um mínimo de informações para acompanhamento da evolução do desenvolvimento nacional é, para a independência do Poder Legislativo, absolutamente indispensável.

Assim também, a independência dos partidos políticos é impossível se essas instituições não tiverem fontes de recursos próprias para o financiamento das suas atividades, sem ter que recorrer a doações e auxílios que quase sempre vêm vinculados a interesses econômicos.

Sala das Comissões, 7 de agosto de 1978. — DEPUTADOS: Ulysses Guimarães — Tancredo Neves — Ilegível — Fernando Coelho — Ruy Brito — Jorge Ferraz — Juarez Batista — Rosa Flores — Sílvio Abreu — Celso Barros — Laerte Vieira — Getúlio Dias — Júlio Viveiros — Walter Silva — Adhemar Santillo — Odemir Furlan — Edgar Martins — Jorge Moura — Airton Sandoval — Tarcísio Delgado — Abdon Gonçalves — Antônio Pontes — Odacir Klein — Nabor Júnior — Lauro Rodrigues — JG de Araújo Jorge — Ernesto de Marco — José Thomé — Adalberto Camargo — Olivir Gabardo — Fernando Cunha — Antunes de Oliveira — Ilegível — Otávio Torrecilla — Athié Coury — Otacilio Almeida — Frederico Brandão — José Carlos Teixeira — Florim Coutinho — Airton Soares — João Arruda — Carlos Cotta — Eloy Lenzi — Aloisio Paraguassu — Hélio de Almeida — Thales Ramalho — Nelson Marchezan — Humberto Lucena — Sérgio Murilo — Mário Moreira — Aurélio Campos — Jorge Paulo — José Maurício — Henrique Alves — Genival Tourinho — João Gilberto — José Camargo — Francisco Libardoni — Antônio Motta — Jerônimo Santana — Ilegível — César Nascimento — Manoel Rodrigues — Expedito Zanotti — Jarbas Vasconcelos — Octávio Queiroz — Carlos Wilson — Cotta Barbosa — Carlos Santos — Luiz Couto — João Cunha — Freitas Nobre — Peixoto Filho — Alceu Collares — Paes de Andrade — Israel Dias-Novae — Magnus Guimarães — Joel Ferreira — Francisco Studart — Jairo Brum — José Mandelli — Jader Barbalho — Vinícius Cansanção — José Zavaglia — Leônidas Sampaio — José Bonifácio Neto — Dias Menezes — Argilano Dario — Pedro Lauro — Fernando Gama — Antônio Bresolin — Rubem Dourado — Marcondes Gadelha — Antônio Carlos — Juarez Batista — Oswaldo Lima — Arnaldo Lafayette — José Maria de Carvalho — Léo Simões — Milton Steinbruch — Walber Guimarães — Gamaliel Galvão — Minoru Massuda — Joel Lima — Padre Nobre — Harry Sauer — Nelson Maculan — Figueiredo Correa — Paulo Marques — Alcir Pimenta — Pacheco Chaves — Fábio Fonseca — Francisco Rocha — Abdon Gonçalves — Samuel Rodrigues — Sebastião Marques — Antônio José — Noide Cerqueira — Erasmo Martins Pedro — Epitácio Cafeteira — João Menezes — Ruy Codo — Aldo Fagundes — Juarez Bernardes — Rubem Medina — Renato Azeredo — Jaison Barreto — Genervino Fonseca — Oswaldo Buskei — Mac Dowell Leite de Castro —

Marcelo Medeiros — Miro Teixeira — Pedro Faria. SENADORES: Nelson Carneiro — Franco Montoro — Lázaro Barboza — Mauro Benevides — Cunha Lima — Evelásio Vieira — Adalberto Sena — Leite Chaves — Dirceu Cardoso — Benjamim Farah — Gilvan Rocha — Evandro Carreira — Roberto Saturnino — Marcos Freire — Agenor Maria — Itamar Franco — Orestes Quércia — Amaral Peixoto — Hugo Ramos — Teotônio Vilela — Magalhães Pinto — Paulo Brossard.

EMENDA N.º 3

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

“Art. 1.º — São revogados os Atos Institucionais e Complementares, bem como as Emendas Constitucionais, outorgadas pelo Executivo, de n.º 1, de 17-10-69, n.º 7, de 13-4-77, e n.º 8, de 14-4-77, ficando restabelecida a Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967, com as modificações constantes desta Emenda e das de n.º 3, de 15-6-72, n.º 4, de 23-4-75, n.º 5, de 28-6-75, n.º 6, de 4-6-76, n.º 9, de 28-6-77, e n.º 10, de 14-11-77.

Art. 2.º — Incluem-se nas disposições transitórias da Constituição do Brasil de 1967 os seguintes artigos:

“Art. — O Congresso Nacional, na sessão legislativa de 1979, terá caráter de Assembléia Nacional Constituinte, a partir de sua instalação, a 1.º de fevereiro, sem prejuízo de sua competência legislativa ordinária.

§ 1.º — As eleições de renovação dos dois terços do Senado Federal, da totalidade da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas estaduais, de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governadores e Vice-Governadores de Estados, serão realizadas, por sufrágio universal e voto direto e secreto, em 17 de dezembro de 1978, reabertos os prazos, segundo a legislação ordinária, para as respectivas convenções partidárias.

§ 2.º — Fica assegurada plena propaganda eleitoral gratuita, inclusive através dos meios de comunicação de massa, para ampla difusão das plataformas dos candidatos aos cargos eletivos e diretrizes programáticas dos partidos políticos, nos horários estabelecidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Lei n.º 4.737/65, revogada a Lei n.º 6.339/76.

§ 3.º — São alistáveis os analfabetos, cabendo à Justiça Eleitoral baixar as instruções necessárias para possibilitar-lhes o exercício do voto.

Art. — É concedida anistia a quantos tenham sido punidos por motivos políticos, com base em atos institucionais e complementares.

Art. — Mantidos os atuais, é permitida a formação de novos partidos políticos que congreguem pelo menos 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e que assinem, como fundadores, os respectivos atos constitutivos.”

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

Item I

“Art. 1.º — Os dispositivos da Constituição Federal, abaixo enumerados, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 32 — Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

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

§ 2.º — A Câmara respectiva se pronunciará sobre o pedido, dentro de 40 (quarenta) dias a contar de seu recebimento.

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

§ 4.º — Os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 5.º — A incorporação às forças armadas, de deputados e senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença da Câmara respectiva.

§ 6.º — As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão, se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de 30 (trinta) dias, ao convite judicial.”

.....
“Art. 48 — Em qualquer dos casos do artigo anterior, a proposta será discutida e votada, em reunião do Congresso Nacional, em 2 (dois) turnos, dentro de 90 (noventa) dias a contar de seu recebimento, considerando-se aprovada, quando obtiver, em ambas as votações, maioria absoluta dos votos dos membros de cada uma das Casas.”

.....
“Art. 55 —

§ 1.º — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será, no prazo de 10 (dez) dias, submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará dentro de 60 (sessenta) dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo.”

.....
“Art. 137 —

IX — a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do § 5.º do art. 152.”

.....
“Art. 152 — A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal.

§ 1.º — Na organização dos partidos políticos serão observados os seguintes princípios:

I — regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e garantia dos direitos fundamentais do homem;

II — personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III — inexistência de vínculo, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros;

IV — âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos regionais ou municipais.

§ 2.º — O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências:

I — filiação ao partido de, pelo menos, 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou

II — apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por sete Estados, com o mínimo de 3% (três por cento), em cada um deles;

III — atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral;

IV — disciplina partidária;

V — fiscalização financeira.

§ 3.º — Não terá direito à representação o partido que obtiver votações inferiores aos percentuais fixados no item II do parágrafo anterior, em duas eleições consecutivas, assegurados os mandatos dos eleitos.

§ 4.º — A extinção dos partidos políticos dar-se-á na forma e nos casos estabelecidos em lei.

§ 5.º — Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

§ 6.º — A perda do mandato, nos casos previstos no parágrafo anterior, será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.”

CAPÍTULO IV

Dos Direitos e Garantias Individuais

“Art. 153 —

§ 11 — Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, nem de banimento. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação penal aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.”

CAPÍTULO V

Do Estado de Sítio

“Art. 155 — O Presidente da República poderá decretar o estado de sítio nos casos de:

I — grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção;

II — guerra.

§ 1.º — O decreto de estado de sítio especificará as regiões que deva abranger, nomeará as pessoas incumbidas de sua execução e as normas a serem observadas.

§ 2.º — O estado de sítio autoriza as seguintes medidas coercitivas:

- a) obrigação de residência em localidade determinada;
- b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;
- c) busca e apreensão em domicílio;
- d) suspensão da liberdade de reunião e de associação;
- e) censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas;
- f) uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, assim como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades.

§ 3.º — A fim de preservar a integridade e a independência do país, o livre funcionamento dos Poderes e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei.”

Art. 156 — A duração do estado de sítio, salvo em caso de guerra, não será superior a sessenta dias, podendo ser prorrogada por igual prazo.

§ 1.º — Em qualquer caso, o Presidente da República submeterá o seu ato ao Congresso Nacional, acompanhado de justificação, dentro de cinco dias.

§ 2.º — Se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal.”

Art. 157 — Durante a vigência do estado de sítio e sem prejuízo das medidas previstas no art. 151, também o Congresso Nacional, mediante lei, poderá determinar a suspensão de garantias constitucionais.

Parágrafo único — As imunidades dos deputados federais e senadores poderão ser suspensas durante o estado de sítio, pelo voto secreto de dois terços dos membros da Casa a que pertencer o congressista.”

Art. 158 — Findo o estado de sítio, cessarão os efeitos e o Presidente da República, dentro de trinta dias, enviará mensagem ao Congresso Nacional com a justificação das providências adotadas.”

Art. 159 — A inobservância de qualquer das prescrições relativas ao estado de sítio tornará ilegal a coação e permitirá ao paciente recorrer ao Poder Judiciário.”

Art. 2.º — Para os efeitos do disposto nos §§ 5º e 6º do art. 152 da Constituição Federal, não configura ato de infidelidade partidária a filiação de senador, deputado federal, deputado estadual e vereador a partido já constituído, dentro do prazo de um ano, a contar da vigência desta emenda.

Art. 3.º — São revogados os atos institucionais e complementares e o art. 185 da Constituição.”

Justificação

I — Esta emenda suprime da Proposta Governamental os itens absolutamente inaceitáveis, assim discriminados:

1 — a letra a do § 1.º do art. 29;

2 — a expressão final do art. 32: “salvo no caso de crime contra a Segurança Nacional”;

3 — o § 5.º do art. 32;

4 — o § 8.º do art. 35;

5 — o § 2.º do art. 47;

6 — o inciso XVI do art. 81;

7 — o art. 155 e §§ 1.º e 2.º;

8 — a letra e do § 2.º do art. 156;

9 — o art. 158 e seus parágrafos;

10 — o art. 159 e seus parágrafos;

11 — o art. 4.º (do Projeto) — vigência.

II — Na presente proposta se restabelece o estado de sítio, nos termos da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Sala das Comissões, 7 de agosto de 1978. — DEPUTADOS: Ulysses Guimarães — Tancredo Neves — Fernando Coelho — “Ilegível” — Alberto Lavinias — Ario Theodoro — Brígido Tinoco — Daniel Silva — Emmanoel Waismann — Mac Dowell Leite de Castro — Marcelo Medeiros — Miro Teixeira — Pedro Faria — Peixoto Filho — Rubem Medina — José Alves — Antônio Ferreira — Murilo Rezende — Jonas Carlos — Vilmar Pontes — Antônio Mariz — Marcelo Linhares — Dirno Pires — Faria Lima — José Ribamar Machado — Edson Bonna — Eurico Ribeiro — Genival Tourinho — João Gilberto — José Camargo — Expedito Zanotti — Antônio José — Israel Dias-Novaeas — Joel Ferreira — Frederico Brandão — José Carlos Teixeira — Francisco Studart — Alceu Collares — Getúlio Dias — João Cunha Jairo Brum — Antônio Motta — Hélio de Almeida — Humberto Lucena — Carlos Santos — José Mandelli — Octacílio Queiroz — Ja-

der Barbalho — Vinicius Cansação — Eloy Lenzi — José Zavaglia — Leônidas Sampaio — José Bonifácio Neto — Edgar Martins — Paes de Andrade — Dias Menezes — Argilano Dario — Jorge Ferraz — Aloisio Santos — Pedro Lauro — Carlos Cotta — Fernando Lira — Antônio Bresolin — José Mauricio — Rubem Dourado — Florim Coutinho — Marcondes Gadelha — Antônio Carlos — Juarez Batista — Oswaldo Lima — José Maria de Carvalho — Léo Simões — Milton Steinbruch — Walber Guimarães — Gamaliel Galvão — Minoru Massuda — Padre Nobre — Harry Sauer — Nelson Maculan — Figueiredo Correia — Aurélio Campos — Antônio Anibelli — Paulo Marques — Cota Barboza — Rosa Flores — Celso Barros — Alcir Pimenta — Sílvio Abreu — Laerte Vieira — Pacheco Chaves — Walter Silva — Adhemar Santillo — Odemir Furlan — Jorge Moura — Airton Sandoval — Fernando Cunha — Fábio Fonseca — Francisco Rocha — Abdon Gonçalves — Antônio Pontes — Odacir Klein — Nabor Júnior — Samuel Rodrigues — Lauro Rodrigues — Júlio Viveiros — J.G. de Araújo Jorge — Ernesto de Marco — José Thomé — Adalberto Camargo — Olivir Gabardo — Antunes de Oliveira — Sebastião Rodrigues — Ruy Lino — Octávio Torreccilla — Athiê Coury — Yassunori Kunig — Octacilio Almeida — João Arruda — Aluisio Paraguassu — Thales Ramalho. SENADORES: Teotônio Vilela — Benjamin Farah — Nelson Carneiro — Franco Monteiro — Lázaro Barboza — Mauro Benevides — Cunha Lima — Evelásio Vieira — Adalberto Sena — Lette Chaves — Dirceu Cardoso — Gilvan Rocha — Evandro Carneira — Saturnino Braga — Marcos Freire — Agenor Maria — Itamar Franco — Orestes Quêrcia — Amaral Peixoto — Hugo Ramos — Magalhães Pinto — Paulo Brossard.

EMENDA N.º 4

“Artigo único — O art. 184 da Constituição Federal passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 184 — Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter efetivo, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.”

Justificação

Com o advento da Constituição de 1967, os ex-Presidentes da República passaram a fazer jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício no valor correspondente ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

No entanto, o preceito constitucional, cuja finalidade precípua era a de premiar aqueles que foram responsáveis diretos pelos destinos da Nação, deixou marginalizados os que tivessem sofrido suspensão dos direitos políticos.

A um dispositivo que poderia ser dos mais justos, acrescentou-se uma condição que, inspirada em razões de natureza emergencial, nem sempre justas perante a História, veio restringir sua aplicação, empanando-lhe grande parte do mérito.

Pretendemos, pois, com a presente emenda, suprimir o caráter casuístico do art. 184, dando-lhe, assim, o indispensável alcance de equilíbrio e justiça, mais consentâneo com a natureza de um preceito constitucional.

Sala das Comissões, 7 de agosto de 1978. — DEPUTADOS: Dias Menezes — Tancredo Neves — Cotta Barbosa — Carlos Cotta — Nabor Júnior — Renato Azeredo — Erasmo Martins Pedro — Odemir Furlan — Roberto Carvalho — Amaral Furlan — Joel Lima — Alberto Lavinias — Oswaldo Lima — Sílvio Abreu — Jorge Paulo — Israel Dias-Novas — Athiê Coury — Airton Soares — Sérgio Murilo — Minoru Massuda — José Zavaglia — Rubem Dourado — Jorge Moura — Genervino Fonseca — Aluisio Santos — Leônidas Sampaio — Edgar Martins — Hélio Almeida — Santilli Sobrinho — Epitácio Cafeteira — Adalberto Camargo — Fernando Gama — Frederico Brandão — Ruy Codo — Octacilio Queiroz — Odacir Klein — Getúlio Dias — Walmor de Luca — Walber Guimarães — Antônio Anibelli — Paulo Marques — Aurélio Campos — Antônio Bresolin — Celso Barros — Jerônimo Santana — Florim Coutinho — Antônio Mota — Argilano Dario — Alcir Pimenta — Antônio José — Jairo Brum — Paes de Andrade — José Mandelli — Eloy Lenzi — Hélio Campos — Ney Ferreira — Joel Ferreira — Walter Silva — Jarbas Vasconcelos — Yassunori Kunig — Marcelo Linhares — Harry Sauer — Francisco Libardoni — Padre Nobre — Carlos Santos — Siqueira Campos — Januário Feitosa — Nasser Almeida — Aldo Fagundes — Cesar Nascimento — Humberto Lucena — Angelino Rosa —

Oswaldo Buskei — Jonas Carlos — Ernesto de Marco — Murilo Bezende — Antônio Mariz — Jorge Vargas — Álvaro Gaudêncio — Pedro Laurro — Freitas Nobre — Odulfo Domingues — Bento Gonçalves — Ruy Bacelar — Gamaliel Galvão — Eurico Ribeiro — Rogério Rego — Horácio Matos — Jorge Arbage — Henrique Cardoso — João Clímaco — Dêb Cherem — Theódulo Albuquerque — Mário Mondino — Norberto Schmidt — Gastão Müller — Joir Brasileiro — José Ribamar Machado — Sínval Boaventura — Gabriel Hermes — Marcondes Gadelha — Olivir Gabardo — Júlio Viveiros — José Carlos Teixeira — Luiz Rocha — Emanuel Waismann — Mário Moreira — Genival Tourinho — “Ilegível” — Laerte Vieira — “Ilegível” — Octacílio Almeida — “Ilegível” — Francisco Rocha — “Ilegível” — Wilson Falcão — “Ilegível” — Blota Júnior — “Ilegível” — João Gilberto — Aluizio Paraguassu — “Ilegível” — Pedro Colin — Frederico Brandão — “Ilegível” — Fernando Coelho — “Ilegível” — “Ilegível” — SENADORES: Evelásio Vieira — Adalberto Sena — Cunha Lima — Agenor Maria — Franco Montoro — Lázaro Barboza — Marcos Freire — Saturnino Braga — Leite Chaves — Evandro Carreira — Benjamin Farah — Magalhães Pinto — Mauro Benevides — Itamar Franco — Helvidio Nunes — Cattete Pinheiro — Dinarte Mariz — Gustavo Capanema — Eurico Rezende — Teotônio Vilela — Gilvan Rocha — Alexandre Costa.

EMENDA N.º 5

No art. 1.º da Proposta de Emenda Constitucional n.º 7, de 1978, dê-se ao § 3.º do art. 152 a seguinte redação:

“§ 3.º — Não terá direito a representação o partido que obtiver votações inferiores aos percentuais fixados no item II do parágrafo anterior, salvo se mantiver na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, Deputados e Senadores em número pelo menos igual ao previsto no item I do mesmo parágrafo. Se o partido não alcançar o direito a representação, os eleitos em sua legenda poderão filiar-se a uma outra ou permanecer independentes.”

Justificação

É intenção declarada na Mensagem do Poder Executivo promover, com a Emenda n.º 6, “profundas modificações no capítulo relativo aos partidos políticos”. Mas à intenção não corresponde a ação.

Da forma como está redigido o texto do projeto, não se formará nenhum outro partido, ou, na melhor das hipóteses, formar-se-á apenas mais um.

Impedindo a desejada reformulação partidária, sobrepairá a ameaça de anulação das votações obtidas pelos candidatos da nova legenda, caso não sejam alcançados em 11 Estados e no País inteiro os percentuais previstos na lei.

Isso, na prática, significa que um senador, eleito em eleições majoritárias, perderá o seu mandato para o candidato derrotado nas urnas, se o novo partido, sob cuja legenda concorreu, não atingir em mais dez Estados os 3% do eleitorado local e os 5% de todo o eleitorado nacional.

Há hipóteses piores: dez senadores eleitos majoritariamente poderão ser cassados legalmente se nos demais doze Estados o partido não ultrapassar os fatídicos 5% dos votantes. E empossados serão os vencidos no pleito popular. Na Câmara, em tese, a maioria absoluta dos deputados, uma vez eleita, poderia perder os seus mandatos, considerando-se que os cinco maiores Estados somam mais da metade da representação popular. São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Bahia elegerão juntos 214 deputados, de um total de 420, o que acentua o despropósito das exigências da emenda governamental para a obtenção da representação partidária.

O reconhecimento da validade das votações dadas aos candidatos das novas legendas é fundamental à reformulação partidária. De outro modo, irá paralisar-se toda a iniciativa de formação de novos partidos, permanecendo a camisa de força do bipartidarismo atual, ou, quando muito, permitindo o surgimento de apenas mais uma legenda, constituída pelas dissidências internas das agremiações existentes, sem homogeneidade, nem unidade programática. Frustrar-se-ia mais uma vez a possibilidade de exprimir através de partidos organizados as várias e contraditórias correntes da opinião nacional.

Há ainda uma inaceitável contradição na Emenda do Executivo. Como admitir o funcionamento de um partido que tenha em seus quadros 10% de representantes na

Câmara dos Deputados e no Senado Federal e negar a esse mesmo partido o direito a representação, se, com o mesmo número de parlamentares eleitos, não alcançar determinado percentual do colégio eleitoral? É evidente que as duas condições alternativas para o funcionamento do partido, segundo o art. 152, § 2.º, I e II, do Projeto, devem subsistir, após as eleições, para assegurar o direito à representação partidária.

Esta subemenda pretende estabelecer as condições mínimas para a efetiva criação de duas ou três novas legendas. O ideal seria simplesmente suprimir o § 3.º do art. 152 e permitir a livre organização dos partidos. Tenta-se a conciliação entre esse ideal e a dura realidade do bipartidarismo forçado, ora em vigor. Negar essas condições mínimas implicaria em permitir suspeitas, certamente injustas, de que a reformulação partidária anunciada nada mais seria senão a autorização do adesismo, contida no art. 2.º do Projeto, com o fim subalterno de assegurar ao Governo uma maioria parlamentar a qualquer preço.

Sala das Comissões, 7 de agosto de 1978. — DEPUTADOS: Antônio Mariz — Joaquim Coutinho — Januário Feitosa — Marcelo Linhares — Mário Mondino — Octacílio Queiroz — João Durval — Flávio Marcílio — Pacheco Chaves — Francisco Rocha — José Alves — Hugo Napoleão — Antonio Ferreira — Alvaro Valle — Vilmar Pontes — Darcílio Ayres — Murilo Rezende — Dias Menezes — Carlos Alberto Oliveira — Jerônimo Santana — Herbert Levy — Parente Frota — Laerte Vieira — Jader Barbalho — José Ribamar Machado — César Nascimento — Israel Dias-Novae — Jorge Arbage — Bias Fortes — Samuel Rodrigues — Noide Cerqueira — Rômulo Galvão — Theobaldo Barboza — Eplácio Cafeteira — Dayl de Almeida — João Gilberto — Faria Lima — Padre Nobre — Aloísio Santos — Dób Cherm — Ruy Bacelar — Walter Silva — Cláudio Salles — Eurico Ribeiro — Jaison Barreto — Gastão Müller — Ruy Brito — Gerson Camata — Blota Júnior — Antunes de Oliveira — Aldo Fagundes — Fernando Coelho — Carlos Santos — José Mandelli — Raul Bernardo — Figueiredo Corrêa — Vinicius Cansanção — Ode-mir Furlan — Joel Ferreira — Fernando Lyra — Josias Leite — Nasser Almeida — Nabor Júnior — Humberto Lucena — Horácio Mattos — Ricardo Fiuza — Gomes da Silva — Gabriel Hermes — João Climaco — Aloísio Paraguassu — Paes de Andrade — Antonio Morimoto — Oduílo Domingues — Raimundo Diniz — José Carlos Teixeira — Ubaldino Correia — Luiz Rocha — Djalma Bessa — Geraldo Bulhões — Rogério Rego — Antonio José — Hélio Campos — Henrique Cardoso — Alvaro Gaudencio — Hernesto de Marco — Themístocles Teixeira — Nogueira de Rezende — Geraldo Freire — Vasco Amaro — Freitas Nobre — Walber Guimarães — Bento Gonçalves — Gamaliel Galvão — Antonio Moraes — José Zavaglia — Antônio Brezolin — Oswaldo Lima — Pedro Lauro — Ruy Codo — Theobaldo Albuquerque — Homero Santos — Norberto Schmidt — Cid Furtado — Jair Brasileiro — Celso Carvalho — Olivir Gabardo — Jorge Vargas — Oswaldo Buskei — Angelino Rosa — Júlio Viveiros — Siqueira Campos — João Pedro — José Costa — Paulo Ferraz — João Vargas — Luiz Braz — Hélio de Almeida — José Bonifácio Neto — Pinheiro Machado — Osmar Leitão — Juarez Batista — Inocêncio Oliveira — Gener-vino Fonseca — Igo Losso — Mário Moreira. SENADORES: Roberto Saturnino — Teo-tônio Vilella — Marcos Freire — Mauro Benevides — Gilvan Rocha — Adalberto Sena — Cunha Lima — Leite Chaves — Hugo Ramos — Itálvio Coelho — Ruy Santos — Helvídio Nunes — Agenor Maria — Evelásio Vieira — Itamar Franco — Evandro Carreira — Wilson Gonçalves — Alexandre Costa — Otair Becker — Cattete Pinheiro — Di-narte Mariz — Magalhães Pinto.

EMENDA N.º 6

Acrescenta parágrafo único ao art. 148 da Constituição Federal, que trata da representação partidária.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único — O art. 148 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de um parágrafo único, com a seguinte redação:

Parágrafo único — Fica assegurada a existência de candidaturas extrapartidos às Câmaras Municipais, até um quinto do número de vereadores, segundo critérios a serem fixados em lei complementar, observando-se, porém, os princípios seguintes:

I — adoção do mesmo número de vagas para as legendas partidárias, usando-se o processo do sorteio em caso de excesso de candidatos;

II — inexistência de filiação partidária nos quatro anos anteriores ao pleito municipal, ficando vedada a reeleição.

Justificação

Os mestres da Ciência Política e da Sociologia, que se ocupam com os problemas políticos e administrativos, afirmam à unanimidade, que a atividade pública local constitui o primeiro passo e, talvez, o mais importante estágio inicial dos cidadãos dotados de vocação política. Essa afirmação, aliás, poderá ser comprovada no próprio Congresso Nacional, porque vários de seus membros começaram a militância política numa Câmara de Vereadores ou numa Prefeitura.

2. Assim sendo, quando a Constituição Federal já está emendada em vários dos seus artigos; quando a Nação brasileira vive com entusiasmo esta fase pré-constituente, é justo e oportuno que os representantes do povo brasileiro pensem num sistema mais flexível para a administração municipal, ensejadora de um número cada vez maior de líderes da comunidade. Essa flexibilidade parece-nos bastante salutar

3. Normalmente, a vocação política do cidadão deveria ser canalizada através dos partidos políticos. Não podemos, porém, negar uma evidente realidade social em nosso País, ou seja, o número enorme de cidadãos altamente capacitados e dotados de espírito público e de civismo, mas que, infelizmente, por questão de foro íntimo e formação psicológica, não aceitam a militância partidária, as composições, os acordos políticos de grupos. Querem manter-se afastados das lutas político-partidárias.

4. Poderíamos citar vários líderes autênticos, dos vários grupos que atuam na sociedade local e que iniciaram sua trajetória cívica nas Sociedades de Amigos de Bairros, movimento de importância social extraordinária, e que se multiplica, mercê de Deus, em número crescente por todos os quadrantes do Estado de São Paulo.

5. Citaríamos igualmente os líderes que se formaram em entidades filantrópicas, assistenciais e religiosas, em entidades culturais espalhadas por esse imenso País. Por que esquecermos as sociedades desportivas e as entidades de classes, verdadeiros celeiros de lideranças autênticas, escolas de homens devotados aos interesses da comunidade, às vezes com pesados sacrifícios pessoais?

6. Não nos parece justo marginalizar, para sempre, esses homens de uma participação efetiva na administração pública local, quando eles próprios já fazem política no bom sentido, política "com P maiúsculo". Depois de um estágio inicial numa Sociedade de Amigos de Bairro ou num clube varzeano de futebol, depois de ter adquirido um mínimo de prática administrativa à direção de uma sociedade civil de fins não lucrativos, o cidadão já estaria em condições de militar na política de âmbito municipal.

7. No entanto, quando esses homens são convidados a se filiarem a uma agremiação partidária, recusam-se a fazê-lo, invocando os mais variados motivos, desde a falta de tempo até o eventual despreparo para a militância político-partidária. A razão básica, porém, continua sendo o desejo de não se envolverem em lutas partidárias, a intenção, louvável sem dúvida, de quererem viver bem com todos os elementos que participam da comunidade local, de não serem nem terem adversários políticos.

8. Trata-se, evidentemente, de uma atitude que é fruto da índole pacífica e ordeira do nosso povo, sem que isso signifique incapacidade administrativa. Pelo contrário: homens de natureza aparentemente pacata e sossegada têm-se revelado ótimos administradores nas atividades privadas, embora não sejam políticos vibrantes.

9. Em verdade, não é fácil a militância político-partidária numa cidade do interior, pelas consequências que acarreta. Nem sempre depois das eleições os ânimos estão serenados, como normalmente deveria acontecer. Justifica-se, portanto, a conduta dos líderes apolíticos das sociedades civis sem fins lucrativos, os homens que por todos os meios querem evitar as lutas partidárias. Essa é a situação, que, infelizmente, é real, mas não pode continuar.

10. Temos de dar uma oportunidade às lideranças formadas fora dos quadros políticos partidários, possibilitando-lhes o vestibular da militância político-administrativa, desvinculada de compromissos partidários, mormente quando a Nação brasileira reclama a renovação dos líderes.

11. Sentindo e vivendo essa realidade, resolvemos apresentar esta Emenda Constitucional à consideração do Congresso Nacional, acrescentando um parágrafo único ao art. 148 da Constituição Federal, justamente para assegurar a existência de candidatos extrapartidos às Câmaras Municipais, até um quinto do número de vereadores. Trata-se de uma inovação que, ao menos em sua fase inicial, não deve ser estendida aos planos estadual e federal. Devemos restringi-la ao âmbito municipal, para que possamos sentir os seus frutos de forma objetiva e concreta.

12. Não se diga que a nossa Proposta de Emenda ao texto constitucional virá enfraquecer os partidos políticos, porque não se vai enfraquecer o que fraco está. É evidente que os futuros vereadores extrapartidos poderão multiplicar-se, ingressando nos atuais partidos e, inclusive, formando novos partidos políticos, como pretendem os líderes, tanto da situação como da oposição. Mas não se formam partidos com homens despreparados para a militância política. Não se formam partidos através de decretos e atos legislativos. Os partidos devem brotar da vontade do próprio povo, espontaneamente, e não com processos artificiais.

13. A realidade político-social brasileira está mostrando, para quem quiser ver, que, além dos grupos políticos da situação e da oposição que sempre existirão sob pena de inexistir a democracia plena, que o nosso povo valoriza muito mais o homem do que o partido. O que o povo brasileiro realmente valoriza são os valores individuais de homens corajosos e destemidos, estejam no partido A ou B, homens que se disponham a lutar pelos interesses do povo, sem medir conseqüências e sacrifícios. Em torno desses homens caminharão os grupos e os partidos.

14. Sabemos que a valorização das lideranças autênticas se faz sentir no âmbito da comunidade local. No entanto, por uma questão de temperamento e de cultura, muitos desses valores se perdem no anonimato, ou, então, limitam-se a uma ação restrita no seio da sua entidade recreativa, filantrópica ou cultural, porque cometeram o pecado de não aceitar, nem concordar com a luta partidária nos moldes clássicos, através de partidos políticos. Não vêem sentido na exigência legal de ingressarem num partido político, para poder servir a comunidade municipal, embora esses líderes apolíticos prestem relevantes serviços aos seus concidadãos.

15. No momento em que se fala na criação de mais partidos e inclusive na extinção dos atuais, tomamos a liberdade de trazer ao Congresso Nacional um processo de reativação da vida política brasileira, que ao mesmo tempo poderá transformar-se numa enorme sementeira de liderança para o Brasil. O jovem estudante do interior, que, em seu idealismo puro, não pretende assumir compromissos políticos com grupos locais, poderá disputar uma vaga à Câmara de Vereadores, na qualidade de candidato extrapartido. O líder sindical, que pretende manter seu sindicato afastado das pressões político-partidárias, poderá igualmente disputar uma vaga à Câmara de Vereadores, na qualidade de candidato extrapartido. Finalmente, os integrantes da Sociedade de Amigos de Bairros terão uma excelente oportunidade de levar à Câmara Municipal a intenção única e exclusiva de trabalhar pelos moradores da periferia das grandes cidades.

16. Não haverá mal algum em se exagerar nos processos de facilitação na formação de novos líderes nos municípios brasileiros, porque o município é, na verdade, a base de nossa organização político-social. Aprovada a nossa emenda constitucional, possibilitando-se o ingresso na atividade política, através de um vestibular apartidário, em pouco tempo surgirão nos mais longínquos municípios do Norte do Brasil, do Nordeste, do Centro-Sul, jovens estudantes, como, por exemplo, com a experiência do Projeto Rondon, os quais saberão aproveitar a oportunidade que se lhes abre, no sentido de uma colaboração efetiva nos destinos da Pátria brasileira. Será o sangue novo da juventude idealista contribuindo na solução dos problemas municipais. Será o aproveitamento da cultura dos universitários, dos intelectuais e dos trabalhadores, enfim, uma nova abertura democrática, que virá pôr fim ao imobilismo e à estagnação política dos dias atuais.

17. As limitações naturais do MDB impedem-no de instalar e manter diretórios na totalidade dos municípios brasileiros. Faltam recursos de natureza material, embora sobrebrem os de ordem política. Contudo, na qualidade de Deputado federal do MDB, e no momento em que o nosso partido está empenhado na campanha pró-Constituinte, temos consciência plena de que somente o MDB, refletindo os anseios do povo brasileiro, está moralmente em condições de pensar e agir em termos altos, apresentando ao Congresso Nacional uma proposta concreta e objetiva de renovação política.

Porque o MDB é povo e o povo não pode aguardar ordens e autorizações dos escalões superiores para pensar em seu destino.

18. Busca, portanto, a nossa Proposta de Emenda à Constituição dar uma oportunidade aos líderes da comunidade local, homens estudantes, intelectuais e trabalhadores, que se formaram fora dos quadros partidários: dar uma oportunidade, repita-se, a que se iniciem no aprendizado político na qualidade de vereadores, sem vinculação com as correntes tradicionais da política local; sem serem e sem terem adversários político-partidários, conforme é de seu desejo.

19. Tivemos o cuidado de redigir a nossa Proposta com muita cautela, porque estamos cientes de que encontrará resistências daqueles grupos fugidos ao diálogo direto com o povo; os políticos que, de forma mais absurda possível, chegam a afirmar que a idéia da Constituinte defendida pelo MDB constitui contestação ao regime vigente. Na verdade, a possibilidade de candidaturas extrapartidos no âmbito municipal deveria mesmo ser aprovada por uma Constituinte. Contudo, como os homens do governo pouco estão ligando para o volume de emendas ao texto constitucional, a tal ponto que já não se pode distinguir o texto emendado do texto original, optamos pela Emenda Constitucional pura e simples, até que, numa Assembléia Constituinte, se vote uma nova Constituição Brasileira.

20. No item primeiro, inserimos o princípio da igualdade de candidaturas partidárias e extrapartidos, usando o processo do sorteio em caso de excesso, logicamente através da Justiça Eleitoral. No item segundo, proibimos a filiação partidária nos quatro anos anteriores ao pleito municipal, justamente para evitar eventuais manobras de bastidores que poderiam enfraquecer os partidos, como também vedamos a possibilidade de reeleição fora dos quadros partidários, porque o objetivo da Proposta é possibilitar maior renovação das lideranças locais. Outras restrições poderão ser previstas em lei complementar, contanto que elas não sejam excessivamente rigorosas.

21. Se depois de eleito vereador extrapartido o cidadão gostar da política e quiser filiar-se a um partido, poderá fazê-lo sem maiores problemas. Simplesmente poderá fillar-se e fazer militância político-partidária como bem entender. Somente não poderá reeleger-se na qualidade de candidato extrapartido, por melhor que seja o seu trabalho na Câmara Municipal de Vereadores, porque a intenção da Proposição é possibilitar a renovação em termos amplos.

22. A oportunidade que a nossa Proposta de Emenda à Constituição abre aos líderes da comunidade local, de formação extrapartido, irá sem dúvida beneficiar os próprios partidos políticos, à medida em que as vagas a serem preenchidas, no plano estadual e federal, no legislativo e no executivo, somente sejam preenchidas por candidatos indicados pelos partidos políticos, o mesmo acontecendo com relação ao cargo de prefeito municipal. O mandato extrapartido será, portanto, um estágio probatório, descompromissado em relação aos vínculos partidários tradicionais.

23. Esta é a nossa modesta colaboração, no sentido da busca de soluções realmente democráticas para o nosso povo, cansado de receitas paternalistas e antidemocráticas. Trata-se de uma abertura que vem ao encontro de nossa índole, de nossa cultura, enfim, da formação social dos homens das comunidades do interior do Brasil. O bipartidarismo artificial não conseguiu sensibilizar a juventude brasileira, que continua afastada da militância partidária. A organização de departamentos estudantis, femininos, trabalhistas, embora previstos em lei como órgãos auxiliares dos partidos políticos, não constituem solução para a renovação das lideranças políticas, tendo em vista o receio natural, o medo — sejamos mais claros — de encarar a atividade política nos dias atuais, tão grandes são as desconfianças existentes.

24. Tivemos a oportunidade de discutir esse nosso trabalho com amigos e juristas de São Paulo, dos quais encontramos apoio e incentivo. Algumas Sociedades de Amigos de Bairros se dispõem a examinar e discutir a nossa iniciativa. Estão interessadas no diálogo, porque só nos move o profundo desejo de aperfeiçoar as instituições políticas brasileiras.

25. Temos a consciência tranqüila de que não pretendemos enfraquecer os partidos políticos, que por sinal nunca estiveram fortes. O nosso sincero desejo é fortalecer a participação popular na discussão e no estudo dos problemas políticos nacionais. Na pior das hipóteses e considerando os interesses das agremiações partidárias, talvez aconteça que o povo de determinados municípios dê preferência aos candidatos extrapartidos à

Câmara Municipal de Vereadores. Mas, se isso acontecer, logicamente a vontade do povo será respeitada, restando aos partidos examinarem as possíveis razões da preferência. De uma coisa estamos certos: eligendo os candidatos extrapartidos ou os candidatos indicados pelos partidos políticos, é sempre a vontade popular que se manifesta, a vontade democrática do povo, legitimando da maneira mais autêntica possível as eleições municipais.

26. O voto favorável de nossos colegas de Parlamento à nossa Proposta de emenda à Constituição irá transformar em realidade o sonho da renovação política, animando e estimulando a juventude, os trabalhadores, os intelectuais e os devotados dirigentes das Sociedades de Amigos de Bairros: estimulando toda uma plêiade de líderes, que, embora não filiados, nem militando nos partidos políticos, nem por isso deverão ser excluídos de uma participação efetiva nos destinos da comunidade local.

As gerações do futuro saberão agradecer o voto favorável à nossa proposição, instituindo as candidaturas extrapartidos às Câmaras Municipais dos Municípios brasileiros.

Sala das Comissões, 7 de agosto de 1978 — DEPUTADOS: Peixoto Filho — Octacílio Queiroz — Leônidas Sampaio — Nabor Júnior — J.G. de Araújo Jorge — Carlos Cotta — Jorge Paulo — "Ilegível" — José Carlos Teixeira — Antunes de Oliveira — Tarcísio Delgado — Odemir Furlan — Daniel Silva — Antônio Moraes — Freitas Nobre — Marcelo Medeiros — "Ilegível" — João Cunha — Rubem Medina — Antônio Carlos — Aloísio Santos — Celso Barros — Eloy Lenzi — Fernando Gama — Carlos Santos — José Thomé — Aleir Pimenta — Antônio José — Alceu Collares — Florim Coutinho — Airton Sandoval — Sebastião Rodrigues Júnior — Epitácio Cafeteira — Israel Dias Novaes — Jorge Ferraz — Jarbas Vasconcellos — Genervino Fonseca — Jerônimo Santana — Leônidas Sampaio — Airon Soares — Mário Moreira — Lincoln Grillo — Yasunori Kunigo — João Gilberto — Henrique Cardoso — Sílvio Abreu Júnior — Juarez Batista — Getúlio Dias — Noide Cerqueira — Odacir Klein — Hélio de Almeida — Osvaldo Buskel — Expedito Zanotti — Dias Menezes — Argilano Dario — Octacílio Almeida — Jorge Moura — Lidovino Fanton — Adhemar Santillo — Ernesto de Marco — José Mandelli — Tarcísio Delgado — Cotta Barbosa — Harry Sauer — Moreira Franco — Brígido Tinoco — Aluizio Paraguassú — Fernando Lyra — José Bonifácio Neto — Santilli Sobrinho — Pedro Lauro — Gamaliel Galvão — Joel Lima — Aldo Fagundes — Luiz Couto — Antonio Pontes — Milton Steinbruch — Rosa Flores — Odemir Furlan — Antonio Bresolin — Gomes do Amaral — Walter Silva — Álvaro Dias — Francisco Libardoni — Antônio Moraes — Oswaldo Lima — Aluizio Santos — Pedro Lucena — Roberto Carvalho — Figueiredo Correia — Aurélio Campos — Joel Ferreira — João Arruda — José Maria de Carvalho — João Cunha — Antônio Carlos — Juarez Bernardes — Adalberto Camargo — Waldemar de Luca — Ario Theodoro — Arnaldo Lafayette — Jaison Barreto — Francisco Rocha — Freitas Nobre — Maurício Leite — Padre Nobre — Pedro Faria — Octacílio Queiroz — Magnús Guimarães — Jádér Barbalho — Joaquim Bevilacqua — Abdon Gonçalves — Frederico Brandão — Renato Azeredo — Rubem Dourado — Pacheco Chaves — José Alves — José Zavaglia — Edgar Martins — Humberto Lucena. — SENADORES: Helvídio Nunes — Mauro Benevides — Itamar Franco — Evilasio Vieira — Agenor Maria — Evandro Carreira — Cattete Pinheiro — Wilson Gonçalves — Eurico Rezende — Alexandre Costa — Cunha Lima — Teotônio Vilela — Itálvio Coelho — Adalberto Sena — Otair Becker — Gilvan Rocha — Hugo Ramos — Dinarte Mariz — Ruy Santos — Marcos Freire — Magalhães Pinto — Gustavo Capanema.

PARECER

Nº 87, de 1978 (CN) (4)

Da Comissão Mista, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN, que "altera dispositivos da Constituição Federal".

Relator: Senador José Sarney.

A Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de estudo e parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN, que "altera

(4) DCN — S. Conjunta — 15-9-78, pág. 1.541.

dispositivos da Constituição Federal”, aprova o parecer do Senhor Relator, favorável à Proposta com as alterações contidas pela aprovação das Emendas de n.ºs 7-R, 8-R, 9-R, 10-R, 11-R, 12-R e nos termos de Subemenda, às Emendas de n.ºs 4 e 5, rejeitando-se as demais, assinando vencido com declaração de voto os Senhores Senadores Roberto Saturnino, Marcos Freire, Orestes Quêrcia e Deputados Freitas Nobre, Alceu Collares e José Bonifácio Neto.

Sala das Comissões, 13 de setembro de 1978. — Deputado Laerte Vieira, Presidente; Senador José Sarney, Relator; Senador Roberto Saturnino, vencido com declaração de voto; Senador Marcos Freire, vencido com declaração de voto; Deputado José Bonifácio, vencido com declaração de voto; Senador Orestes Quêrcia, vencido com declaração de voto; Deputado Freitas Nobre, vencido com declaração de voto; Deputado Geraldo Freire; Senador Heitor Dias; Deputado Celio Borja; Senador Henrique de La Rocque; Deputado Blota Júnior; Deputado Alceu Collares, vencido com declaração de voto; Senador Ruy Santos; Deputado Moacyr Dalla; Deputado Luiz Braz; Senador Jarbas Passarinho; Senador Wilson Gonçalves; Senador Otto Lehmann; Deputado Prisco Viana; Senador Daniel Krieger.

Os abaixo assinados, com o presente, expressam apoio ao parecer do Relator — com as respectivas alterações — à Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN (Mensagem n.º 62, de 1978-CN; n.º 203, de 1978, na origem) que “altera dispositivos da Constituição Federal”.

Senadores: José Sarney, Alexandre Costa, Wilson Gonçalves, José Lindoso, Dinarte Mariz, Daniel Krieger, Lenoir Vargas, Itálvio Coelho, Saldanha Derzi, Ruy Santos, Jarbas Passarinho, Helvidio Nunes, Henrique de La Rocque, Mendes Canale, Petrônio Portella, Lourival Baptista, Heitor Dias, Otto Lehmann, Cattete Pinheiro, Osires Teixeira, Gustavo Capanema, Otair Becker, Renato Franco.

Deputados: Marco Maciel, Francelino Pereira, Herbert Levy, Gomes da Silva, Blota Júnior, Henrique Fanstone, Raul Bernardo, Carlos Alberto, Murilo Rezende, Melo Freire, Jorge Arbage, João Climaco, Gastão Müller, Cardoso de Almeida, João Durval, Dib Cherem, Luiz Rocha, Mário Mondino, Ossian Araripe, Valdomiro Gonçalves, Braga Ramos, Jarmund Nasser, Ítalo Conti, Álvaro Valle, Pedro Carolo, Murilo Badaró, Cleverson Teixeira, Angelino Rosa, Dayl de Almeida, Ulisses Potiguar, Agostinho Rodrigues, Odulfo Domingues, Elcival Caiado, Carlos Wilson, Adhemar de Barros Filho, Pinheiro Machado, Vilmar Pontes, Marcelo Linhares, Henrique Brito, Manoel Novaes, Álvaro Gaudêncio, Parente Frota, Vieira da Silva, Eurico Ribeiro, Afrísio Vieira Lima, Lomanto Júnior, Furtado Leite, Henrique Córdova, Claudino Sales, Geraldo Freire, Lygia Lessa Bastos, Northon Macedo, Raimundo Diniz, Cid Furtado, Navarro Vieira, Ruy Barcelar, Paulino Cicero, Theodulo Albuquerque, Moacyr Dalla, Hidekel Freitas, Nunes Leal, Luiz Braz, Altair Chagas, Hélio Campos, Santos Filho, Bento Gonçalves, João Linhares, Adhemar Ghisi, Daso Coimbra, Inocêncio Oliveira, A. H. Cunha Bueno, Viana Neto, Wilmar Dallanhol, Sylvio Venturoli, João Pedro, Vasco Neto, Nasser Almeida, Antônio Morimoto, Gerson Carriata, Antônio Ueno, Djalma Bessa, Siqueira Campos, Pedro Colin, Nelson Marchezan, Prisco Viana, José de Assis, José Haddad, Rogério Rego, Augusto Trein, Célio Borja, Theobaldo Barbosa, Hugo Napoleão, Henrique Pretti, Gabriel Hermes, Paulo Ferraz, Passos Porto, Abel Ávila, Vingt Rosado, Igo Losso, Hermes Macedo, Paulo Studart, Flávio Marcílio, Ubaldo Correia, João Castelo, Mauro Sampaio, Célio Marques Fernandes, Alexandre Machado, Homero Santos, Raimundo Parente, Edson Bonna, Magno Bacelar, Jairo Magalhães, Jonas Carlos, Francisco Rollemberg, Adhemar Pereira, Flexa Ribeiro, Alacid Nunes, Eduardo Galil, Jutahy Magalhães, Antonio Ferreira, Menandro Minahim, Rômulo Galvão, Leur Lomanto, Sinval Boaventura, Adherbal Jurema, Hélio Levy, Teotônio Neto.

PARECER DO RELATOR: SENADOR JOSÉ SARNEY

O presente projeto de emenda constitucional é de extraordinária importância para as instituições. Após longo período de exceção, a Revolução de Março de 1964, dando seqüência ao seu projeto político de uma abertura gradual

e segura, manda ao Congresso a proposta de uma estrutura constitucional que permite a transição da legalidade revolucionária para o estado de direito.

Essa tarefa, agora entregue ao Congresso, tem, assim, uma finalidade histórica e representa o fim de uma etapa e o início de nova fase na vida do País. Para chegarmos a este objetivo, tornou-se necessária a conjugação de grandes vontades, todas elas interessadas na normalidade constitucional.

Chegamos ao estuário destas mudanças, trazidos por um anseio nacional e para resgate de compromisso assumido pela Revolução.

O projeto, em suas linhas básicas, revoga todos os atos de exceção, restabelece o "governo da lei e não dos homens", bem como assegura um mecanismo constitucional, capaz de conjurar crises, através de dispositivos de defesa do Estado, que podem ser acionados sempre que estejam em perigo as instituições democráticas, o livre exercício dos Poderes, a Constituição, a paz social ou a ordem pública, sob ameaça de guerra, de comoção interna ou de subversão da ordem.

Por outro lado, através da presente Emenda, a Revolução de Março de 1964 reencontra no Congresso a legítima fonte do poder e lhe devolve a plena soberania que lhe vem do povo e que, durante tantos anos, ficou mutilada pelos atos de exceção que vigoram, decorrentes da legalidade revolucionária. Com a aprovação da presente Emenda, o estado de direito fica restaurado e o arbítrio desaparece dos nossos mecanismos de poder.

A Revolução, assim, adquire absoluta maturidade, ao superar a filosofia inicial de que é ela que legitima o Congresso, e entra para o leito da normalidade democrática, em que a legitimidade do Congresso nasce do povo e somente dele.

Este Projeto de Emenda insere-se, assim, na linha dos sucessos de 1964.

É impossível, ao analisá-lo, fugir ao exame de uma sucessão de fatos que romperam com a estrutura jurídica e estabeleceram um regime de autoridade, com o objetivo de preservar os ideais democráticos, ameaçados pela anarquia.

O cruzamento dos equívocos

As revoluções podem não ser desejadas, mas, às vezes, tornam-se inevitáveis. A Revolução de 1964 não foi um mero acidente institucional, mas o resultado de uma manifestação histórica de nossa sociedade, no desejo de modernizar-se. Os fatos acumulados, determinantes de uma situação pronunciativa do caos, fizeram com que uma decisão de força evitasse a derrocada, que seria a capitulação do País em face da desordem, tendo como conseqüência sua captura pela área da subversão.

Esta decisão ocorreu, quando o Brasil se encontrava no cruzamento de grandes equívocos. O desejo nacional de queimar etapas no caminho do seu progresso foi confundido como a porta pela qual seriam truncados os valores maiores da nacionalidade, baseados na liberdade, na livre iniciativa, no pluralismo, numa sociedade aberta e cristã. Fazia-se um jogo arriscado com políticos, militares, trabalhadores, com a sociedade como um todo, buscando atingir objetivos que jamais seriam consentidos pela Nação.

Na condução das massas populares, o erro de cálculo, de análise ou interpretação pode constituir, mais do que o fracasso de aspirações pessoais, subjetivas, a frustração e o desespero de gerações sacrificadas. Talvez tenha sido esta a intenção do filósofo Alfred North Whitehead ao advertir que "não há maior tragédia para o espírito do que uma hipótese contrariada pelos fatos".

A História é um repositório permanente de erros e crises políticas, que resultaram de hipóteses desmentidas pelos fatos. E a política é o campo onde mais freqüentemente isso ocorre. Para os brasileiros, nenhum período foi mais fértil de hipóteses passionalmente trabalhadas, do que este que antecedeu e mais do que preparou, tornou inevitável a eclosão da decisão político-militar de

março de 1964. E, em nenhum outro período histórico, tiveram alguns importantes setores políticos tanta responsabilidade no desvio dos acontecimentos.

O professor Santhiago Dantas, ao ter o seu nome recusado, em 1962, para o comando do segundo gabinete parlamentarista, confessou, num desabafo, que sua apreensão nascia dos rumos incertos a que o País estava sendo levado.

"Na verdade, dizia ele, não estamos caminhando nem para o comunismo, nem para a democracia capitalista, mas para o caos."

Quer dizer: o País já era impotente, em 1962, para fazer opções coerentes que o deixassem transitar, por entre a gesticulação normal dos choques políticos, para estágios mais firmes de desenvolvimento econômico e justiça social. Não que faltassem opções. O que havia, de fato, era uma avalanche delas, nenhuma das quais obrigava, entretanto, a um comportamento refletido e permanente, caracterizando-se bem o que os franceses denominam de "crise de excesso". Excesso de posições, excesso de teses, excesso de fórmulas, excesso de provocações, excesso de contradições.

Fundamentalmente, o País parecia emperrado, em virtude do choque de duas forças contraditórias, ideologicamente caracterizadas e incapazes de assumir o poder e guiar o processo no rumo de suas convicções. O debate político deixou de ser o caminho para a solução dos problemas do povo e se transformou numa rinha de dilacerações incontroláveis. Pela força mesma da crise que se abateu sobre o País, a colocação dos problemas deixou de ser privilégio das lideranças e ganhou o estuário das ruas e de comunidades despreparadas para esse duro embate.

Já é tempo de se esquecerem as figuras que, estando no primeiro plano dos acontecimentos, foram tomadas como criminosas e impatrióticas. Já é hora de impessoalizar a análise dos fatos. A crise, de que resultou o movimento político-militar de março de 1964, veio sendo preparada pelos resíduos acumulados por muitas gerações. Quem não se satisfaz apenas com as manchetes dos jornais e procura ver, nas próprias manchetes, o reflexo de uma estrutura distorcida por séculos de servidão aos interesses de uma economia dependente, estruturada internamente para servir ao fluxo da produção externa, sabe e reconhece que nenhum país poderá, sem graves comoções internas, assumir o comando de seu próprio destino e ballzar o seu próprio futuro.

As vagas da modernização

No Brasil, o processo de modernização da economia foi duramente castigado, quando não impedido, pela sobrevivência, tanto no plano da produção como da representação política, de processos econômicos pré-capitalistas. O choque de um Brasil, esforçando-se por modernizar-se, concentrado nas grandes cidades, e de um Brasil arcaico, esforçando-se por conservar relações de produção obsoletas, foi perfeitamente descrito por um extraordinário cientista social francês, o professor Charles Lambert, em obra hoje clássica, intitulada significativamente *Os dois Brasis*. Estávamos, como de certo modo ainda estamos, divididos dentro de nós mesmos, no espaço e no tempo.

Essa divisão se exprimia, no plano político, pela diversidade de características dos esquemas eleitorais de que resultava a estruturação do poder. Nos grandes centros urbanos, começaram a vicejar, a partir de 1946, respaldadas pela industrialização emergente e pelo aparecimento de uma classe média politicamente sofisticada, lideranças populares autônomas, que reclamavam uma mudança de comportamento político, que exigia uma nova escala de valores. Mas a grande estrutura eleitoral ia buscar, no Brasil do interior, o volume de votos que contrariava permanentemente a vocação de industrialização e urbanização do País. A dura lição de três frustrações eleitorais levou algumas destas lideranças populares modernizantes a suspeitarem da própria validade do processo eleitoral. Acusaram muitas vezes a UDN de ser um Partido golpista, de procurar distorcer a vontade popular, expressa nas urnas, com apelos indevidos à intervenção militar. Mas é preciso, na razoável perspectiva que a história nos fornece,

compreender que a vontade popular vinha sendo contraditada nas urnas pelo estoque de vícios que iam, dos eleitorais até os da própria estrutura política, baseada no uso e abuso da máquina do Estado. Quem se der ao trabalho de recorrer aos resultados eleitorais, a partir de 1946, verá que as oligarquias de sangue e de diretórios eram vencidas nas grandes cidades, em quase todas as capitais, mas recobravam alento e maioria com a solidariedade do cômputo global.

Não se pode, entretanto, abafar o caminho da História. Embora beneficiário desse sistema, o Presidente Juscelino Kubitschek deflagrou o processo de industrialização e de interiorização de novas formas de produção. Uniu o Norte ao Sul pelo Centro, fundando na solidão deste planalto o parâmetro de um Brasil novo: Brasília. Sacudiu, no seu período de governo, a própria estrutura de suas bases eleitorais.

Mas o País não tinha, obviamente, suporte institucional para garantir o impulso adquirido no quinquênio 56-60. A exigüidade do mercado tinha que gerar capacidade ociosa no mecanismo industrial nascente, com elevação dos custos de produção. Não havia um mercado de capitais organizado, capaz de estimular e drenar a poupança privada para o esforço de produção. E a geração de divisas era insuficiente para financiar a necessidade de importações, cada vez mais premente. Entramos, nesse mesmo quinquênio, num período de desequilíbrios estruturais gritantes. Havia uma inflação de custos e uma inflação de demanda, associadas, e, a partir de certo ponto, estimuladas pelo próprio governo que recorria a emissões cada vez mais volumosas para satisfazer a sua programação de obras. Quando a nossa capacidade de pagamento começou a ser posta em dúvida pelos organismos internacionais de crédito, rompemos bombasticamente com o Fundo Monetário Internacional.

Os anos 60

Tantos desafios internos estavam a exigir uma tomada de consciência drástica por parte da Nação. Foi o que aconteceu na campanha presidencial de 1960.

O fundamento e a bandeira permanente daqueles anos era a mensagem do planejamento em nível nacional, pela consciência da necessidade de libertar o Estado dos compromissos espúrios com o sistema eleitoral do Brasil, que se exprimia através do empreguismo, do nepotismo e do desvio institucionalizado de recursos orçamentários para fins políticos. A alegria pelo desenvolvimento cedeu terreno à dolorosa consciência dos sacrifícios que deviam ser enfrentados.

A vitória eleitoral e o episódio da renúncia trincaram esperanças, e a súbita mudança de governo então verificada determinou um processo de deteriorada evolução política.

Da impessoalidade das decisões planejadas em nível técnico, para atender a problemas econômicos e sociais específicos, passamos, sob o novo governo, ao subjetivismo de decisões tomadas para reforçar esquemas partidários e bases populares de pretensa sustentação política.

A consideração dos interesses políticos passou a comandar e até mesmo a obscurecer a compreensão dos graves problemas que o País enfrentava. Não havia mais discernimento, havia paixão. E, como alucinados, vimos o País caminhar para um falso debate ideológico em que os problemas eram substituídos por hipóteses e essas hipóteses eram, logo em seguida, contrariadas pelos fatos.

A desagregação do poder político, como expressão permanente das forças sociais, foi resultado da desagregação da estrutura de produção comandada pelo eventual poder político. A aliança entre uma visão paternalista da função do Estado com uma visão mal formulada das reformas que o País reclamava fez subir, até a ignição, a temperatura do debate, enquanto setores vitais do País eram desestimulados ou truncados. Por fim, a própria política passou a ser comandada pelas crises da economia desorientada: uma atividade que refletia o caos.

Em 1962, o País já registrava um índice de inflação superior a 52%. Em 1963, o índice de inflação subiu para 84% e, em 1964, pela projeção do compor-

tamento dos preços nos três primeiros meses do ano, chegaríamos a uma inflação de 130%, quer dizer, registrava-se já a plena deterioração da moeda.

Consideremos o reflexo deste único dado sobre o comportamento da classe política no poder. A receita paternalista ditou logo medidas de controle dos preços de alguns produtos e serviços, visando a diminuir a pressão política nos grandes centros urbanos. Onde este controle foi imposto, como no caso dos aluguéis e dos gêneros alimentícios, viu-se logo a resposta do sistema econômico em termos de fuga aos investimentos nestes setores. A resposta política à fuga destes investimentos foi a ameaça de desapropriação, tanto nos campos como nas cidades. Quer dizer: em vez de uma reforma agrária e de uma reforma urbana, planejadas para impulsionar o sistema de mercado, tínhamos as reformas exibidas como espantalho para encobrir a desorientação do poder e supostamente ameaçar as forças retrógradas, que estariam emperrando o desenvolvimento do País. Como se fosse possível, num sistema de mercado, investir dinheiro para obter prejuízos programados pelo governo.

O segundo reflexo da inflação na atividade política pode ser medido pelo calor dos debates no próprio Congresso, toda vez que se debatia ou se votava algum aumento.

Homens havia que se transformaram em verdadeiros arautos desses aumentos, com iniciativas que refletiam o esforço de cada um para ser mais generoso do que outro, sem nenhuma consideração à capacidade de absorção desses aumentos pela economia.

As classes trabalhistas, sentindo que os reajustamentos salariais dependiam de um verdadeiro leilão político, esforçavam-se por aumentar o seu poder de barganha, colocando a corda sempre acima da capacidade de puxar da economia.

Causa e efeito desse galope inflacionário eram as próprias contas do governo. A passagem, pelo Congresso, de uma proposta orçamentária era uma verdadeira alucinação. Nem o Executivo, nem o Legislativo tinham qualquer compromisso com aquele texto. Sabia-se que era uma figura de ficção, o cumprimento de uma formalidade que a Constituição prescrevia. O orçamento já chegava ao Congresso deficitário e ali recebia milhares de emendas acrescentando despesas. O último orçamento, enviado antes de 1964, recebeu a feérica quantidade de 32.000 emendas.

Mas este não era um exercício inocente. Incluídas, mesmo sem possibilidade de cobertura, tantas despesas no Orçamento, o Congresso como que devolvia ao Executivo a sua atribuição de elaborar o verdadeiro orçamento, com a denominação de Plano de Economia. Conseguir a liberação, como despachante, de uma dessas verbas de efeito, pressupunha todo um mecanismo de barganhas.

Como consequência de todas essas hipóteses contrariadas pelos fatos tivemos, em 1962, a estagnação do Produto Interno Bruto, e, em 1963, o retrocesso econômico, ou seja, crescimento do Produto inferior ao crescimento da população. E, em 1964, encontrávamo-nos com a indústria de construção civil estrangulada, com quase todas as empresas estatais deficitárias, com a produção agrícola intimidada, com o crédito no exterior abalado, com os investimentos estrangeiros suspensos, sem recursos para aprofundar os programas da PETROBRAS e construção de estradas de rodagem. Estávamos, enfim, com a economia falida e disso dava testemunho uma tese levantada, pregando a moratória unilateral para congelamento de nossas dívidas.

A classe injustiçada

Em tudo isso, deve ficar claro que a atividade política consciente, responsável, não se confundia com o estrondo e a fúria dos que se tornaram escravos da perplexidade e erguiam o direito ao livre debate e à participação das massas como tábua de salvação de sua própria e exclusiva sobrevivência.

A participação da classe política, no seu verdadeiro sentido, dentro dos episódios ao longo da História do Brasil foi sempre a mais alta, abrindo os rumos que haviam de sustentar as providências futuras.

Hoje, quando o País caminha por outros rumos, devemos fazer justiça de que o Brasil deve orgulhar-se de seus políticos, dos grandes serviços por eles prestados ao longo da sua História, da formação das suas grandes instituições que vêm dos debates da Constituinte de 1823; que vêm dos debates da Maioridade; que vêm dos debates de 1870, da Lei do Ventre Livre; que vêm dos debates de 1888 e 1891. E, ao longo deste século de preparação do Brasil, através das inúmeras campanhas de que a Nação tomou conhecimento pelos seus porta-vozes e líderes políticos, foi possível ao País e ao povo brasileiro acompanhar o mundo na marcha da civilização; foi possível ao povo brasileiro ter consciência da sua grandeza e ser doutrinado para os dias presentes.

O Brasil, país moderno, longe das convulsões paroxísticas sociais que abalam o continente, é o resultado de gerações e gerações de homens públicos que, munidos de idéias liberais, foram capazes de evitar confrontações extremas e preservar a nossa vocação para a liberdade, para as garantias dos direitos fundamentais do homem, para uma sociedade aberta. Os movimentos políticos que contrariaram esses objetivos foram episódicos e os que se ajustavam a esses princípios tiveram a marca das coisas que ficam e deixaram raízes.

Tão forte é essa diretriz, que se pode verificar uma linha nítida ao longo do tempo, firmemente visível, partindo da Independência, do Ventre Livre, da Abolição, da Proclamação da República, da Campanha Civilista de 22, 30, 60 e 64.

Assim, 1964 não foi um acidente histórico. Foi o desdobramento de uma seqüência, foi o prolongamento de uma ambição nacional, alicerçada no curso de nossa história. E, porque ele era mais forte do que os homens e do que os fatos, foi impossível contê-lo nos estritos limites de um golpe de Estado ou de um encontro de facções. O seu extravazamento do leito menor de algumas paternidades, sua libertação dos desejos de vindictas e sua escapatória para uma verdadeira revolução, foi inexorável, porque era um processo histórico e por isso mesmo impassível de camisas de força, com objetivos pequenos ou de tutores de passos curtos.

Eis por que a presente emenda, depois dos avanços de 1967 e dos recuos de 1969, constitui uma retomada da linha histórica do compromisso democrático, sendo o primeiro passo para a realização de um projeto político de instituições poderosas, a serviço da liberdade e do povo.

O primeiro passo

Desejamos salientar assim duas linhas mestras que explicam e abonam a transição a operar-se. A Revolução não foi feita para romper com a ordem democrática, julgando-a incapaz de resolver os nossos problemas. Ao contrário, foi ela feita para evitar a deformação dos objetivos e valores democráticos. Não foi um pronunciamento militar, mas uma reação da sociedade, no justo direito de autodefender-se da destruição. Por isso, o compromisso democrático ficou permanente e os hiatos que se sucederam não foram capazes nem de levá-la para o poder pessoal, nem para o caudilhismo, nem para o domínio de castas plutocráticas ou de qualquer natureza.

É esse reencontro com os compromissos de 1964 que se evidencia na presente emenda, ora submetida à decisão do Congresso Nacional.

Chegou o momento para esta tomada de posição e dá-se agora o primeiro passo.

O País está amadurecido para iniciar a tarefa concreta de encontrar a fórmula de conciliar o seu desenvolvimento com um sistema institucional que, sem colocar em risco a continuidade de êxitos materiais, possa chegar ao leito prático dos mecanismos democráticos. Desenvolvimento e liberdade, segurança e democracia são palavras em busca de uma combinação adequada.

A presente emenda nos faz sair das circunstâncias, das leis de exceção para uma base institucional estável; que possa gradativamente criar um suporte definitivo, além dos homens e dos governos, para respaldar a responsabilidade e a tarefa já vislumbrada de um Brasil, com graves encargos mundiais de potência.

Não há instituição política duradoura que tenha nascido perfeita e não necessite do exercício do tempo para sublimar-se, com uma dinâmica de melhoria. As fórmulas de governo importadas e sem máculas, fruto de composições arbitrárias, elaboradas em angélicos laboratórios ou adivinhadas pela luz da força, tendem, ao serem transplantadas para a realidade, a alcançar objetivos inversos daqueles que se propõem e, pelo exercício, se decompõem e se corrompem. Um grande país como o nosso tinha que buscar, o mais rápido possível, a estabilidade constitucional.

Este fato não podia acontecer pela inércia do tempo. Ele, agora realidade, é obra de decisão, de vontade e da lucidez dos homens.

Assim, a presente emenda visa a apressar o caminho da democracia que não está em crise no mundo atual. A crise da democracia é a crise de transição dos valores do nosso tempo. As inspirações e aspirações democráticas estão intocáveis e não há notícia de nenhuma descoberta recente que oferecesse alternativa melhor nem foi vislumbrada nenhuma forma de governo que pudesse superá-la. Os exemplos de algumas outras buscas, ocorridas nas décadas de 30 e 40, constituem as maiores catástrofes políticas e humanas do nosso século. O sonho brasileiro não é o de ser reserva técnica, importador de mercadorias e cultura das grandes potências. Até mesmo a nossa situação geográfica, sem contigüidade de economias poderosas como fator de crescimento, mostra como esse tipo de colonização não pode invadir nossas fronteiras. No fim deste século, estarão claros os contornos definitivos do mundo do próximo milênio. A nossa participação planetária em todos os setores da vida não estará fora da nossa obstinação, nem como povo, nem como Estado. O Brasil é o último dos grandes países de extensão territorial a ocupar o vazio de seu peso político na distribuição do poder no mundo. Não podemos correr os riscos da pressa institucional sem objetivo definido, mas não podíamos cometer o crime do seu esquecimento, a lacuna de sua falha na preparação desse tipo de missão que nos está reservada e atrasarmos a ocupação do nosso lugar pela falta desse embasamento no mundo do século XX. O planejamento que é o nosso deus não pode abominar esse setor, como um terreno infenso a sua área de atuação prioritária, como desnecessário e até mesmo contrastante. A substituição da democracia pela burocracia é uma doença do nosso tempo, mas não é uma saúde obrigatória às grandes nações. Ao contrário, se há uma luta nos países de velhas e vitoriosas instituições políticas, é a luta contra a deformação das invocações técnicas que transformaram a burocracia, não num instrumento de eficiência governamental, mas num perigoso *by pass* da atividade política. Ela funciona bem nos países privados da liberdade, onde o poder de criação fica na programação do Estado e onde o homem, massificado, é um instrumento puro e simples da máquina de produção. Eles são os países tristes, mergulhados numa rotina melancólica da padronização de tudo, da morte da imaginação e que perderam a inspiração inicial dos seus povos, para ficarem submetidos ao exercício gregário da obediência ao partido, onipotente e único, ou a castas autoritárias, manipuladas por setores personalistas de caráter sindical, aristocrático ou militar, que, não tendo legitimidade para exercer o poder, tornam-se atemorizadas e inseguras e, por isso mesmo, sujeitas a podas periódicas.

A vocação do Brasil é a vocação de uma sociedade aberta. Os fundamentos do País, como Estado independente, cresceram sob a marca da liberdade. A doutrinação permanente dos nossos homens públicos não deixou outro caminho, senão o de uma consciência nacional dos valores democráticos. O nosso povo foi trabalhado, ao longo da nossa história, para ser um país livre. A Revolução de Março de 1964, assim, sem abandonar a vocação do País, não se furtou a esse compromisso. E um país, criado sob essa marca, tem, sempre e prioritariamente, o problema institucional, como preocupação central de seu êxito.

A barca da tempestade

Os liberais — e o materialismo disseminou a moda de divulgar, por todos os meios, que o liberalismo é algo ultrapassado e anacrônico — não podem mais

recusar uma visão sobre os escombros daquele ideal messiânico que encheu as gerações do século XIX, impregnadas de extremo otimismo sobre o destino dos homens. Era a dialética da liberdade de Hegel, a lei dos três estados de Comte, as teorias evolucionistas de Darwin e Spencer, a euforia das descobertas científicas, que diziam que a utopia, sonhada há milênios pelos pensadores políticos, seria em breve realidade. As gerações deste século sofreram um abalo e uma profunda depressão, ao sentir que não seria assim a sorte da humanidade. Daí, a marca do pessimismo filosófico e político, não só no domínio da doutrina, mas da triste realidade, que fez do século XX um tempo de palavras nostálgicas. Duas guerras, milhões de mortos, tiveram de assegurar pelas armas os princípios fundamentais dos direitos do homem. O sistema representativo, emanado do povo, era contestado pelo nascimento das teorias e dos estados nazi-fascistas, que afirmavam a existência de valores corporativos e racionais e desejavam o exercício do poder, em nome de uma tutela que se transformou, nos seus estertores, numa demência, e cuja memória, para vergonha do gênero humano, é guardada pelo silêncio dos que morreram nos campos de concentração, nas câmaras de gás e de torturas ou no heroísmo anônimo das batalhas.

Este século assistiu também à desintegração do humanismo como filosofia e concepção do mundo. O materialismo dialético e existencial contaminou os espíritos e criaram-se os primeiros estados, baseados na força e na concentração de todos os objetivos do homem na busca de uma igualdade utópica que colocou o progresso material como razão única do gênero humano, prioritário e absoluto, deixando os valores da pessoa, como uma aspiração pequeno-burguesa, e qualquer anseio de ser livre é esmagado como contrário à humanidade. A escravidão ao Estado seria o preço irreparável da igualdade. É bom, a propósito, repetir Harold Laski: "A ciência é capaz de promover o bem-estar material, mas incapaz de descobrir a fórmula da satisfação espiritual."

O sonho de um século XX, realizando a perfeição das relações sociais, uma justiça angélica governando os povos, foi talvez o maior fracasso político já enfrentado por uma geração de pensadores e ativistas da revolução da bondade do Estado harmônico. O sonho do *laissez faire* foi um vôo de águia, que calu exangue aos pés de um mundo mergulhado na euforia da nova sociedade industrial, devorando seus próprios filhos.

Nesse vendaval, a democracia ficou como a barca de S. Pedro em meio à tempestade. Seu exército dividiu-se perplexo. Uns, profetas e idealistas, plantaram-se no saudosismo das raízes primitivas; outros, objetivos e pragmáticos, na ânsia de salvá-la da destruição, imaginaram regimes de resistência e, desviando o problema, buscaram encontrar a salvação na modernização operativa do Estado para queimar etapas, e usaram de todos os meios para justificar a passada a um fim longínquo. A realidade foi que esses meios mataram os fins ou os colocaram mais longe e inalcançáveis.

Finalmente, muitos prostituíram-se na ânsia do poder pessoal e usaram os instrumentos democráticos como instrumentos de burlar o poder do povo e montar o poder pessoal. O apelo às massas teve o sentido de um apelo à desordem social, à demagogia, à utilização dos bens do Estado, em favor de interesses subalternos, nascendo o governo das oligarquias do despotismo, do sindicalismo deturpado e comandado, das lideranças caricatas, dos messianismos bufos.

E, numa análise comprometida e parcial, o liberalismo passou a ser confundido com as suas deturpações. Os seus críticos, partidários da filosofia da força, tomaram as suas dificuldades como uma doença mórbida e vaticinaram o seu fim. Um novo deus surgiu: a incompatibilidade entre a ordem e a liberdade, a não convivência da justiça social senão com a escravidão do homem ao Estado tutor.

A democracia não pode ser julgada pelos erros daqueles que a traíram, utilizando-a para corromper e subverter, e não lhe pode ser debitada a miséria dos povos.

As salvaguardas

Um rápido exame da História mostra, sem sombra de dúvidas, que uma das características da nossa civilização é a dinâmica dos acontecimentos. Os marcantes episódios da nossa era não se justapõem. Mas parecem conseqüências diretas uns dos outros. Veremos, então, como algumas das dificuldades dos nossos dias, angustiantes para o mundo todo, têm suas raízes em passado aparentemente remoto. Façamos do problema que consiste na necessidade de auto-defesa dos regimes democráticos diante das ameaças permanentes à sobrevivência.

Mas, a democracia, contudo, não pode nascer no mundo das confrontações e nem ser vista pelo ângulo de puro angelismo. O preço da liberdade esbarra, também, na sua limitação em face da liberdade dos outros, na sua definição clássica. Suas limitações fazem parte de sua sobrevivência.

Começemos lembrando o conceito de Paradol de que a democracia "é um misto de verdade e ficção, realismo e sonho". É um sonho inatingível, quando idealizada como um sistema perfeito, monolítico e imutável, destinado a concretizar a aspiração milenar do homem, na busca de uma organização política capaz de trazer a felicidade, na visão de Jefferson.

É uma verdade alcançável, quando entendida como um desejo realista, baseado na liberdade individual, e que foi capaz, na sua filosofia de uma sociedade aberta e pluralista, de afirmar-se como a melhor forma de governo, responsável, em sua dinâmica transformadora, pela existência das modernas sociedades detentoras dos mais altos padrões de vida e nível de consumo. Por isso mesmo, a democracia não é uma ideologia passionalizada e dogmática, uma verdade imutável e eterna, mas uma criação do homem, e, assim, passível de defeitos, mergulhada numa permanente busca de aperfeiçoamento e adaptação, em cada lugar, em cada tempo, em cada povo.

Estruturas jurídicas e desenvolvimento

As transformações sociais, fruto de permanentes mudanças, atingem as estruturas jurídicas das instituições. Nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, esta mutação é muito mais intensa e muito mais freqüente. É um vulcão em permanente atividade. As classes não estão definidas, as aspirações não têm a marca da racionalidade; os baixos padrões de produção, o atraso cultural e educacional, estas e outras deficiências, enfim, tornam a sociedade subdesenvolvida mais vulnerável do que as outras ao solapamento de suas instituições políticas. Nesses países, os sistemas políticos elevados, quando existem nas Constituições, são apenas semânticos, não constituem uma realidade, mas mero texto legal, ineficaz.

Sociedades em desenvolvimento ou subdesenvolvidas não são sinônimos de estabilidade política. Ao contrário, a harmonia não é a sua conseqüência lógica. Se isso é verdade, de maneira geral, muito mais importante é a superposição a esse fato da crise da democracia mundial contemporânea, resultado da complexidade da sociedade industrial a exigir novas relações de convivência. Este elemento é um catalisador da instabilidade institucional nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Um rápido balanço da situação atual constata esse fato pelo elevado número de governos autoritários, implantados na faixa da pobreza.

O conflito é inarredável da política. A primeira tomada efetiva de uma posição democrática é o desejo e propósito de entendê-lo e aceitá-lo como irrevogável, com a convicção da força de suas causas permanentes, a nível da sociedade. Não é ele um problema patológico, mas manifestação intrínseca do próprio corpo social. Não podemos extingui-lo pela força mas, sim, tentar, harmonizá-lo. Esta segunda hipótese dá coesão à sociedade e tende a corrigir e sublimar as causas desagregadoras. O que devemos evitar são os conflitos construídos e os conflitos imaginários. Sobre estes, diz Diéz Nicoláz que são um fim em si mesmo, enquanto os outros são meios para um fim.

Sendo a sociedade democrática uma sociedade de conflitos a harmonizar, seu aperfeiçoamento é tanto maior quanto mais possa ela criar mecanismos de defesa, de caráter social, jurídico, econômico e político, capazes de encontrar o equilíbrio.

A função dos desintegradores da democracia é a de manter uma ação permanente para exacerbar os conflitos, criá-los artificialmente e impedir a sua solução, procurando imobilizar os mecanismos do Estado Democrático e da paz social. Para isso, ela tem de estar armada, para não sucumbir.

A ação permanente contra a estabilidade democrática é uma das constantes dos nossos tempos. Onde quer que se encontrem as formas de violência política, o regime ameaçado é sempre o democrático.

A primeira grande ameaça à liberal-democracia nasceu da explosão dos interesses individualistas, que protegiam uma estrutura baseada no *laissez faire*, *laissez passer*, criando uma ordem social injusta, com muitos privilégios.

A democracia liberal sucumbiria caso ficasse presa aos postulados iniciais. Para sobreviver, necessitou criar o intervencionismo, limitar o direito de propriedade, combater os monopólios e alargar, através do voto, a participação cada vez maior da classe trabalhadora que, por sua vez, mais pressionava o sistema, para ampliá-lo, transformando-o em democracia social e econômica.

Outra ameaça, de natureza profundamente política, teve como palco o século XIX e invadiu o século XX.

O Manifesto Comunista de Marx e Engels pode ser tomado como um ponto de partida, senão como uma fronteira. O ano de 1848, ano das revoluções liberais do Ocidente, quando foi redigido e divulgado, constitui-se quase no *pivot* do século XIX, em torno do qual giraram episódios ainda hoje marcantes da vida moderna.

O que era o nascente liberalismo inglês de então? E o anarquismo de Godwin, que lhe foi anterior, como doutrina? Basta um ligeiro exame para constatar-se que, antagônicos e conflitantes, paradoxalmente tinham um ponto de convergência: a luta contra o Estado.

Os liberalistas apresentam duas faces distintas: a política e a econômica. Na primeira, há-se que o Estado era uma entidade meramente representativa. A liberdade não devia ter limitações. A segunda face ocupava maior área doutrinária — a econômica. Pelo que se pode entender, chegava pela sua grandeza a condicionar a própria filosofia política de todo o liberalismo. Adam Smith, no século XVIII e John Stuart Mill, no XIX, foram os seus mestres. Eles defendiam a ordem natural das coisas, uma ordem que nascia da espontaneidade. Cabia ao homem, apenas, descobrir as leis econômicas que, como as leis mecânicas ou físicas, buscam o equilíbrio.

Ao seu lado, o anarquismo chegou aos limites extremos contra o Estado. Aboli-lo era a sua meta principal. Substituí-lo por uma sociedade sem leis nem coerções coletivas, a ambição desmedida dos seus líderes. Godwin, Proudhon, Max Stirner, Saint Simon, Fourier, foram os seus filósofos. Mas a prática obsessiva da destruição do liberalismo deveu-se aos russos Bakunin e Kropotkin. Os anarquistas colocavam a liberdade como suprema aspiração do desenvolvimento humano. A desobediência era o seu credo: As próprias convicções, a linha de orientação principal. Para Eliséu Réclus, a fonte da filosofia do anarquismo francês se resumia numa frase: "Toda a obediência é uma abdicação".

Tanto liberalistas quanto anarquistas, lutando contra o Estado que repeliam, divergiam na maneira de encarar as coisas práticas da vida. Adam Smith e Stuart Mill foram as alavancas usadas para o Império britânico lançar seus tentáculos internacionais e construir seu domínio mundial. Os anarquistas, ao contrário, condenavam, em primeiro lugar, a propriedade privada, admitindo, porém, o máximo de liberdade de ação. Já o livre jogo da concorrência entre os indivíduos era um crime para os adeptos de Bakunin e Kropotkin. Reaproximavam-se, porém, noutro ponto: a não intervenção do Estado. Os liberais queriam apenas como uma projeção política: os anarquistas desejavam-no destruído para todo o sempre.

Segundo os analistas dos fatos ocidentais, a confrontação dessas duas correntes doutrinárias gerou os Estados totalitários da direita e da esquerda. Mussolini situava suas raízes políticas no anarquismo. A Primeira Grande Guerra, destruindo a sociedade cambaleante, que se encontrava sob o impacto da confrontação dos Estados Imperialistas, gerou os "ismos" modernos. E com estes nasceu algo pior do que a utopia. Em campos opostos, Stalin, Hitler e Mussolini se vinculavam pela filosofia do totalitarismo. O Estado "total" era inerente à filosofia do fascismo, e à do comunismo leninista-stalinista. Ainda que separados pela ambição do domínio, confrontando-se ideologicamente, governavam pelo *diktat*. Como objetivo permanente de luta, os três tinham um inimigo comum: O Estado Liberal. Na realidade, podemos dizer que o Estado Liberal, totalmente desprotegido, era a vítima comum.

A pergunta a fazer-se é se, depois da última guerra, destruídos os mitos totalitários que nela predominaram, com um mundo marcado por realidades inéditas, como a energia atômica, o domínio do espaço sideral, os blocos de Estados solidários pelo regime, o sistema da economia de conjuntos, a democracia liberal continua ou não sob aquelas mesmas ameaças com que se defrontou no século XIX e na primeira metade deste que transcorre.

A nossa impressão é a de que o liberalismo jamais deixou de ser ameaçado. Cada vez mais identificado com a democracia, ele se sentiu forçado a também possuir seu arsenal de defesa.

O anarquismo, por seu turno, tomou um aspecto de maior amplitude. Seu nome, agora, é terror. O seu emprego não objetiva mais a construção de uma sociedade livre e desobediente, sem chefes ou reis, como aspiravam os filósofos nihilistas, que odiavam até mesmo o Estado proletário.

Há, em tudo isso, algo de paradoxal, quando atentamos para o conservadorismo da sociedade soviética. Eles também se sentem ameaçados na sua própria ordem, que chamam de revolucionária. O terror é que se tornou internacional, mesmo quando se identifica com causas, substancialmente nacionalistas.

Ordem constitucional e ordem política

É impossível fugir, na análise da presente emenda, à constatação de que seria impossível, pela simples construção do estado de direito, que imediatamente se esgotassem as aspirações da Nação, no caminho de instituições políticas aprimoradas. Como bem acentua a Mensagem que a encaminha, ela representa "notável avanço qualitativo das estruturas políticas do Estado, adaptando-as aos novos tempos".

Ela visa, deste modo, à criação de instrumentos constitucionais que deflagrem uma ordem constitucional e política que criará, com o decorrer do tempo, poderosas estruturas democráticas. Não podemos pensar que a simples mudança do texto constitucional terá a faculdade de fazer desaparecer a ordem política existente. Sabemos perfeitamente que esta, por ser mais abrangente que aquela, necessita de tempo e de fatores que não se esgotam no simples texto da lei. São mais complexos e esbarram em problemas de cultura, de educação, de componentes de riquezas, de estrutura da sociedade, de sistemas de forças, motivadas para o desejo de progresso, nas práticas do governo democrático.

Para caminharmos ao nível da lei bastaria um gesto de vontade de todas as forças políticas que dirigem a sociedade. É o que se busca na presente iniciativa. O outro lado, o aprimoramento político, será consequência de persistente trabalho, das circunstâncias e das realidades possíveis, já que, como dizia Bismark, a política é a arte do possível.

O professor Schwartz, fazendo uma análise da função da lei, ao longo do funcionamento do sistema democrático, diz — citando o exemplo dos Estados Unidos — que, em sua primeira etapa, a democracia teve, como lei melhor, aquela que governava menos, isto é, que dava o direito de contratar livremente e tinha o Estado como inimigo, que, como tal, devia ficar longe das relações humanas.

Esta lei, ao longo do tempo, foi se tornando injusta, pois era voltada sobretudo para proteger a propriedade. É verdade que, na escala de valores daquele tempo, o primeiro lugar era ocupado pela propriedade. Assim, a lei tinha que refletir a sociedade a que servia.

A lei dos tempos atuais é aquela que, em vez de governar menos, deve prover mais. No nosso tempo, a democracia tem de assegurar não mais somente aquela proteção aos direitos consagrados pela liberdade subjetiva, mas, também, os direitos de uma nova igualdade não só perante a lei, e que assegure conquistas concretas que dão ao indivíduo uma vida digna. Uma nova igualdade de alimentação, educação, saúde, lazer.

A lei do futuro, diz ainda Schwartz, será aquela que conciliar as duas tendências: governar menos e prover mais.

As salvaguardas atendem, deste modo, a moderna técnica do exercício do poder democrático. Já utilizamos as salvaguardas no terreno econômico e social, quando restringimos direitos para evitar a injustiça social, o esmagamento dos trabalhadores, o poder dos monopólios, regulando preços, fixando salários, limitando o uso da propriedade ao bem-estar coletivo, criando mecanismos estatais de distribuição de riqueza, visando à igualdade.

Agora, estamos criando os mesmos mecanismos de intervenção na área política, em momentos de crise.

A democracia não pode, pela constante ameaça, abdicar de instrumentos de defesa. Estes instrumentos, também, não podem ser somente de caráter político, isto é, no que se refere às liberdades subjetivas. Caso estejamos voltados somente para elas, não realizaremos a democracia, pois ela ficará vulnerável às investidas da pobreza, da miséria, da fome, do desemprego. Cabe não esquecer a frase de Roosevelt, reafirmando estas liberdades, para que o estado de direito, em seu sentido clássico, não seja, como dizia Verdú, "para uma situação econômica próspera, para um momento de paz social". Uma sociedade, em que apenas uma elite desfruta dos benefícios, não é democrática, qualquer que seja seu arcabouço jurídico. "A mesma lei para o leão e o boi é opressão" (Blake). Nestas sociedades, "a liberdade transformou-se em individualismo, o individualismo em direito inalienável de apropriação, exploração e dissipação" (Parington).

As defesas da democracia têm de ser prontas, eficazes e fortes, mas têm de ter um responsável, sujeito ao controle constitucional de outros poderes. O estado de direito não pode ser uma porta aberta para a anarquia. A abdicação dos poderes revolucionários jamais significa uma deserção dos deveres de manutenção da ordem ou a institucionalização de grupos de promoção da desordem e da desestabilização do regime. Como disse Afonso Arinos de Melo Franco, "nada impede que o estado democrático seja forte, atuante, intervencionista, planejador".

O estado de direito clássico, que não vê o setor social, não atende aos anseios de uma democracia, a operar dentro de uma sociedade industrial. Para assegurar a sobrevivência da própria democracia, temos de ter um estado social de direito.

"Penso que ficou claramente estabelecido que o governo deve, de agora em diante, considerar-se conscientemente responsável pela manutenção do padrão de vida predominante entre o povo" (Walter Lippmann). A essa afirmação cabe acrescentar o dever de promover a melhoria desse padrão, em países como o Brasil, onde, aliás, ele vem sendo exemplarmente cumprido.

A vocação do Brasil, sedimentada ao longo de sua história, é a de ser um grande país democrático. Os ingredientes da convivência, da tolerância, da cordialidade, da recusa à violência, fazem do caráter nacional um caldo de cultura que favorece os pressupostos da filosofia liberal.

Mas, a verdade é que o País já está maduro para avanços políticos e o Brasil não poderia protelar indefinidamente o exercício de um projeto político coerente, que lhe desse suporte ao status de grande potência, e uma grande potência econômica não pode ser uma república jurídica.

Esse ideal somente pode ser alcançado com amor e com liberdade.

Mas, como dizia Fulton Sheen, "amor e liberdade são as duas palavras de que mais abusamos".

Exame das emendas

Cumpre-nos, agora, examinar as emendas apresentadas e consideradas em condições de apreciação, à vista das prescrições regimentais relativas à espécie.

O Regimento Comum remete ao do Senado Federal a solução subsidiária de suas omissões, prescrevendo que, na falta deste, prevalecerá o da Câmara dos Deputados. Ora, no que tange aos aspectos de pertinência — elemento que tonifica o processo de ordem e equilíbrio na apreciação das matérias legislativas —, sendo, no particular, omisso o Regimento Comum, opera-se a eficácia do preceituado no Regimento do Senado Federal, o qual, relativamente ao caso sob enfoque, prescreve, *verbis*:

"Art. 253 — Não se admitirá emenda:

a) sem relação com a matéria da disposição emendada;

b) em sentido contrário à proposição...;

c) que diga respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de modificações correlatas, de sorte que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem os outros;"

Em face, pois, da disciplina regimental aplicável à hipótese sob exame — que deflui de expresso mandamento do Regimento Comum (art. 151) — ao relator da matéria, nesta Comissão, não se oferece outra alternativa, senão a de considerar impertinentes, por evidentes vícios formais, as proposições que se não ajustem às exigências regimentais, as quais, por esse efeito, se conservam imunes a qualquer apreciação.

Exemplos típicos de inobservância regimental são as Emendas de n.ºs 1, 2 e 3, verificando-se que a de n.º 1 consubstancia 21 itens, a de n.º 2, 8 itens; e a de n.º 3, uma parte introdutória e um item.

Analisemos, então, em linhas gerais, os objetivos das emendas.

Emenda n.º 1

Esta emenda, como salientado, compõe-se de 21 itens, envolvendo alterações em numerosos dispositivos da Constituição.

O item I altera os arts. 101, 102 e 165, item XIX, objetivando reduzir para 30 anos o tempo de aposentadoria voluntária do funcionário e para 25 anos o da mulher funcionária. Na mesma linha, pretende estabelecer, em 30 anos de serviço, o direito da mulher trabalhadora aposentar-se com salário integral e, com 25 anos de serviço, com salário proporcional.

Trata-se, como se vê, de matéria evidentemente impertinente, pois nenhuma relação guarda com a Proposta principal, que não cogita de problema de aposentadoria de servidor público ou de trabalhador sujeito ao regime do seguro social.

O item II tem por fim, com a alteração do art. 202 da Constituição, garantir ao inativo a percepção de proventos correspondentes ao vencimento do cargo que tenha sido objeto de reclassificação ou reestruturação.

Obviamente, não tendo a Proposta, em nenhum momento, cogitado de problemas vinculados ao regime jurídico de servidor público, não se pode admitir a pertinência da Emenda n.º 1, neste item II.

O item III atinge, com a modificação pretendida, o item XIII do art. 165 da Constituição, com o intuito de assegurar ao trabalhador a dupla garantia dos sistemas da estabilidade e do fundo de garantia por tempo de serviço, quando, no preceito vigente, a disjuntiva "ou" torna aplicável apenas um sistema em cada caso.

Tratando-se de matéria vinculada à legislação social do trabalhador, que não foi motivo de cogitação na Proposta, evidencia-se impertinente o item III da Emenda n.º 1.

O item IV com a supressão do item VIII do art. 43 e a inclusão do item X no art. 44, pretende inserir na competência exclusiva do Congresso Nacional a concessão de anistia. No regime constitucional vigente, a anistia é competência do Poder Legislativo, mediante proposição submetida à sanção do Presidente da República.

A Proposta também não aprecia tal matéria, o que torna o item IV da Emenda n.º 1 impertinente.

O item V constitui-se numa subdivisão do contexto fracionário da Emenda n.º 1, pois apresenta-se com seis itens, alterando a redação dos arts. 8.º, item V, 21, item IV; 23, item 1; do art. 25, do art. 153, § 34; e acrescentando item X ao art. 21. A finalidade dessa alteração, segundo seu autor, é promover uma distribuição mais adequada da renda nacional, mediante uma reforma tributária que propicie melhor distribuição para os Estados e Municípios. Ao lado dessa medida, pretende-se a que, modificando o art. 153, § 34, da Constituição, impeça o processo de multinacionalização da propriedade rural.

Embora com objetivos dignos de aplausos, a iniciativa não pode ser objeto de apreciação, à vista da impertinência com que se apresenta, em face da tectura da Proposta principal.

O item VI consubstancia onze subitens, modificadores de dispositivos vários da Proposta, a saber: I, II e III, alterando o art. 152 da Constituição, na parte que trata da organização e funcionamento dos partidos; IV, estabelecendo prazo para o encaminhamento, pelo Presidente da República, de decreto-lei ao Congresso Nacional; V, objetivando o § 5.º do art. 32, o § 5.º do art. 35 e o art. 154 da Constituição, tratando da suspensão do exercício do mandato parlamentar e da autorização para processar Deputado ou Senador; VI a X, alterando disposições insertas no Capítulo V (arts. 155 a 159) que disciplinam medidas de emergência, do estado de sítio e do estado de emergência; XI, modificando art. 4.º da Proposta, para estabelecer nova data para seu início de vigência.

Embora tais medidas digam respeito a artigos tratados na Proposta, a sua estrutura formal, como parte da Emenda n.º 1, não permite qualquer apreciação de mérito, uma vez que não atende à exigência constante do art. 253, alínea e do Regimento Interno do Senado, instituto, como vimos, aplicável à hipótese sob exame. De fato, os vários dispositivos do item em questão não guardam conexão necessária com os demais da Emenda n.º 1, nem tampouco estão vinculados ao princípio do preceito regimental, no que concerne a indispensável relação de dependência entre si.

O item VII, com a supressão da alínea a do § 3.º do art. 147 da Constituição, visa a garantir o alistamento de eleitores analfabetos.

A Proposta não cogita desse assunto, nem atinge o art. 147 da Constituição. Assim, verifica-se, sem dúvida, a impertinência do item VII da Emenda n.º 1.

O item VIII pretende a inclusão no Título V da Constituição — Disposições Gerais e Transitórias — do art. 211, para o fim de garantir a aplicação anualmente, na região nordeste do País, em projetos de irrigação, de quantia não inferior a 3% da renda tributária da União.

Trata-se de acréscimo que foge à sistemática da Proposta, que não especifica distribuição tributária em favor de qualquer região do País. É, pois, impertinente o item VIII da Emenda n.º 1.

O item IX deseja a inclusão de um dispositivo regulando direitos de servidores públicos demitidos ou postos em disponibilidade com base em atos institucionais.

Como já salientado no exame dos itens anteriores, a Proposta não trata de problema afeto a servidores públicos, nem tutela o seu regime jurídico. Desta sorte, é também impertinente o item IX da Emenda n.º 1.

O item X sugere a adição de um dispositivo, estabelecendo que, no Serviço Público, só haverá um único regime jurídico.

A semelhança de outros itens já examinados, este, ao invadir a área do regime jurídico do funcionário público, assunto não ventilado na Proposta, incorre em vício de impertinência.

O item XI altera o art. 95 da Constituição, acrescentando-lhe, ainda, um parágrafo, com o objetivo de disciplinar o processo de investidura dos cargos da carreira do Ministério Público da União, mediante, ainda, alterações na natureza do cargo de Procurador-Geral da República, que, assim, passaria de cargo de provimento em comissão a de provimento efetivo.

Observa-se, mais uma vez, a imperfeição da iniciativa, na sua indispensável adaptação regimental, considerando-se que a Proposta em nada se refere ao assunto objetivado no item sob exame. É, assim, impertinente o item XI da Emenda n.º 1.

O item XII visa a incluir, no § 1.º do art. 152 da Constituição, o item IV, garantindo propaganda eleitoral gratuita através de todos os meios de comunicação.

Como item da Emenda n.º 1, a matéria não pode ser considerada em termos de perfeita regimentalidade, uma vez que se integra numa verdadeira "colcha de retalhos" sem atender às normas disciplinadoras do regime de vinculação que admite a formulação de mais de uma providência na mesma proposição. O item XII da Emenda n.º 1 é também impertinente.

O item XIII consubstancia a inclusão da alínea e no item I do art. 102 da Constituição, com a finalidade de assegurar ao servidor aposentado compulsoriamente por implemento de idade o direito à percepção de proventos integrais. No atual sistema, o provento, nesta hipótese, é proporcional ao tempo de serviço.

Incorrendo no mesmo defeito de itens anteriores, este ingressa no regime jurídico do funcionário público, assunto que, como já salientado, não faz parte da sistemática da Proposta. O item XIII da Emenda n.º 1 é, também, impertinente.

O item XIV tem por escopo a modificação do art. 41 da Constituição, para restabelecer o processo de eleição direta de Senadores e, ao mesmo tempo, criar a representação senatorial pelo Distrito Federal.

Ainda aqui, observa-se a impossibilidade de exame do mérito da matéria, à vista de sua imperfeição em face da disciplina regimental. A Proposta, como se verifica, nenhuma referência faz ao art. 41 da Constituição, nem ao sistema de eleições para o Senado Federal. Assim, o item XIV da Emenda n.º 1 apresenta-se com a eiva da impertinência.

O item XV, com a modificação que pretende inserir no art. 32 da Constituição visa a eliminar a ressalva que o referido dispositivo fez relativamente à aplicação da Lei de Segurança Nacional à hipótese que menciona, ou seja, no caso de ilícito praticado por Senador ou Deputado, configurando crime contra a segurança nacional, o qual, na forma da Proposta, não estaria protegido pela garantia da inviolabilidade do exercício do mandato.

Embora fértil de aspectos altamente positivos, assentados na tradição do direito parlamentar dos países civilizados, a iniciativa insita no item sob estudo não se apresenta em condições de admitir exame de mérito, uma vez que, à semelhança de itens anteriores, apresenta a mácula da anti-regimentalidade, como parcela de uma emenda, com a qual não guarda a incontornável conexão e dependência.

O item XVI focaliza o art. 184 da Constituição, contemplando-o com nova redação para permitir a quem tenha exercido o cargo de Presidente da República, em caráter permanente, a percepção de um subsídio, mensal e vitalício, igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Na situação vigente, tal garantia é deferida com a ressalva de que não beneficiará quem tenha sofrido suspensão dos direitos políticos.

A medida, não fora a sua inconformidade com a preceituação regimental — item de uma emenda com a qual não observa relação nos termos do art. 253, c, do Regimento Interno do Senado Federal —, seria de colocar-se entre as que, pelo seu conteúdo positivo, mereceriam apreciação quanto ao mérito, objetivando aprovação.

Nos termos em que está posicionada, contudo, apresenta-se impertinente.

O item XVII promove o desdobramento do § 8.º do art. 23 da Constituição, a fim de garantir, ao Município que tenha população superior a 3 milhões de habitantes, a totalidade do imposto relativo a circulação de mercadoria, arrecadado em relação a fato gerador verificado em seu território. Na forma da preceituação vigente, o citado tributo é dividido entre o Estado e Município, à razão de, respectivamente, 80% e 20%.

A discriminação tributária não é matéria versada na Proposta, onde, assim, o art. 23 sequer não é citado. Impertinente, destarte, o item XVII da Emenda n.º 1.

O item XVIII cristaliza uma nova redação para o § 3.º do art. 41 da Constituição, perseguindo o objetivo de eliminar o sistema da suplência direta para Senador. Assim, o suplente mais votado substituiria qualquer Senador da respectiva representação.

Desenganadamente impertinente, o item sob exame aborda preceito não cogitado na Proposta.

O item XIX manda acrescentar expressões ao art. 8.º, inciso XVII, letra c, objetivando incluir, na competência da União, normas gerais sobre desenvolvimento urbano. Assinalado o equívoco da redação do item, pois o inciso XVII do art. 8.º não possui letras, considera-se, contudo, mesmo se corretamente formulado ao item XVIII do art. 8.º, impertinente a medida, já que disciplina providência que foge à sistemática da Proposta, a qual, em nenhum ponto, altera o elenco de competências da União.

O item XX prescreve a inclusão, nas disposições transitórias da Constituição, de dispositivos, visando a transformar o Instituto Nacional do Câncer em Fundação e regular o processo de aproveitamento de seu pessoal.

Trata-se de medida manifestamente impertinente, à vista dos objetivos da Proposta.

O item XXI sugere a supressão do inciso VI, parágrafo único, letra b, do art. 57 da Constituição. Observe-se, de início, o equívoco de técnica legislativa que o item apresenta, pois o inciso VI não possui parágrafo único, o qual é integrante do caput do art. 57. De qualquer forma, cogita-se de iniciativa absolutamente impertinente, levando-se em conta que a Proposta, além de não se referir ao art. 57, também não diz respeito ao processo legislativo, que veda a apresentação de emendas que aumentem a despesa prevista em projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

Concluído, assim, o exame da Emenda n.º 1, na forma da preliminar de regimentalidade, passamos à apreciação da Emenda n.º 2, qual, em linhas gerais, segue a mesma errônea técnica adotada pela de n.º 1.

Emenda n.º 2

Esta emenda, além de um preâmbulo, compõe-se de vários itens (9) com disposições estranhas à matéria da Proposta.

Senão vejamos:

O Preâmbulo da Emenda n.º 2 tem por fim dar nova redação aos arts. 23, 24 e 25 da Constituição, alterando a sistemática da competência tributária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo, ainda, sobre a sua forma de distribuição.

A matéria, como se vê, é inteiramente impertinente, à vista da sistemática da Proposta.

De fato, o problema da discriminação de rendas, embora realmente de grande importância, não foi objeto de consideração na iniciativa governamental de que resultou a Proposta sob exame. Nos estritos termos regimentais, vale repetir, numa tautologia até certo ponto desnecessária, que tais assuntos estão impedidos de serem considerados em termos de apreciação de mérito, dada sua manifesta antinomia com a letra do Regimento Interno do Senado Federal, que, como salientado, disciplina a matéria *sub judice*, na preliminar de pertinência ou impertinência com a matéria principal.

A Emenda n.º 2, neste ponto (preâmbulo) é impertinente.

O item I consagra os seguintes objetivos: a) revogar o art. 162 e o § 2.º do art. 166; b) alterar o inciso XX do art. 165; e modificar o *caput* do art. 165, transformando, alterado, o seu § 1.º em parágrafo único.

Com a revogação dos citados dispositivos, pretende-se eliminar a proibição de greve nos serviços públicos e atividades essenciais e, ao mesmo tempo, erradicar a obrigatoriedade do voto nas eleições sindicais. De outra parte, estabelece-se a proibição de intervenção em qualquer instituição sindical, salvo mediante decisão judicial.

Tais matérias relativas à liberdade sindical e ao exercício do direito de greve também não foram consignadas na Proposta, o que as torna imunes a alterações por via de emenda, consoante a prescrição regimental específica.

Apresenta-se, em conseqüência, impertinente o item I da Emenda n.º 2.

O item II busca a inclusão de um dispositivo, que tem por fim conceder ao Congresso Nacional poderes constituintes, a partir de 1.º de fevereiro de 1979, com duração de nove meses, sem prejuízo de suas funções legislativas ordinárias.

É evidente a impertinência do item sob exame, o qual refoge a todos os enfoques da Proposta, procurando disciplinar matéria estranha ao seu contexto.

O item III deseja a concessão de anistia aos que sofreram punições com base nos Atos Institucionais, a partir de 31 de março de 1964, mediante a inclusão de um dispositivo no texto da Proposta. Outro assunto que não se encerra nos objetivos da Proposta e que, por esse motivo, não pode ser objeto de apreciação, por impertinente.

O item IV determina a supressão do § 1.º do art. 15 e do item VII do art. 81 da Constituição, para o fim de colocar no regime das eleições diretas os pleitos para as prefeituras das Capitais e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais ou de interesse da segurança nacional. Atualmente, para a hipótese de estâncias hidrominerais, a Constituição estabelece que serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios; e, para a hipótese de segurança nacional, que as nomeações para Prefeitos dos Municípios, serão feitas pelo Governador, mediante prévia aprovação do Presidente da República.

Também nestes casos, a Proposta silencia, o que deixa qualquer alteração, por via de emenda, ao desamparo da pertinência regimentalmente exigida.

O item V modifica a redação do inciso I do art. 165 da Constituição, para especificar os componentes que entrarão no cálculo do salário mínimo regional, indicando, expressamente, os relativos a alimentação, habitação, vestuário, higiene, educação, recreação, previdência social e transporte. Na forma atual, o texto constitucional é genérico, deixando à lei a tarefa de especificação dos elementos que informam o cálculo do salário mínimo.

A Proposta, ainda neste caso, é omissa em relação ao problema focalizado no item sob estudo, razão por que apresenta-se ele em conflito com a sistemática da matéria principal e, portanto, em termos de impertinência.

O item VI objetiva nova redação para o § 2.º do art. 13 da Constituição, com a finalidade precípua de estabelecer o sistema de eleição direta para Governadores e Vice-Governadores.

Nos termos do citado dispositivo constitucional, a eleição se processará pela forma indireta, mediante sufrágio de um colégio eleitoral, em sessão pública e votação nominal.

Igual a outros itens já apreciados, o presente choca-se com o impedimento regimental da pertinência com a Proposta, a qual está completamente alheia ao problema ora focalizado.

O item VII incide no art. 41 da Constituição, procurando o estabelecimento de eleições diretas para o Senado Federal, e anulando, em consequência, os atos praticados contrariamente a esse desiderato.

Sobre ser impertinente, o item em questão não pode lograr apreciação quanto ao mérito, pelas razões já aduzidas neste parecer, em referência a alterações da mesma natureza.

O item VIII tem um duplo objetivo: 1.º — introduzir, na Seção I do Capítulo VI da Constituição, um dispositivo, obrigando a instituição, pelas duas Câmaras, de um sistema de informação; e 2.º — acrescentar ao art. 152 da Constituição o item IX, objetivando a constituição de fundos para prover o custeio de institutos de estudos e jornais dos Partidos e despesas eleitorais, mediante dotações proporcionais ao número de representantes no Congresso Nacional, e nunca inferiores a cinco mil salários mínimos por ano e oito mil salários mínimos por ano de eleições.

Manifestamente impertinente, por ingressar a matéria no sistema da bicameralidade não tratado na Proposta, além de consubstanciar duas alterações absolutamente diferentes entre si, contrariando o disposto no art. 253, letra c, do Regimento Interno do Senado Federal.

Damos por concluído, assim, o exame da Emenda n.º 2, com os seus 8 itens.

Segue-se a Emenda n.º 3, com a seguinte apreciação:

Emenda n.º 3

Esta emenda contém duas partes principais. A primeira, revogando os Atos Institucionais e Complementares, bem assim as Emendas Constitucionais n.ºs, 1, de 1969; 7, de 1977; e 8, de 1977; restabelecendo a Constituição do Brasil de 1967, com as alterações das Emendas n.ºs 3, de 1972; 4, de 1975; 5, de 1975; 6, de 1978; 9, de 1977; e 10, de 1977; e transformando o Congresso Nacional, a partir de 1.º de fevereiro de 1979, em Assembléia Nacional Constituinte, consagrando, ainda, eleições diretas, propaganda eleitoral gratuita, alistamento de analfabetos, anistia aos punidos com base nos Atos Institucionais e manutenção dos atuais partidos políticos e criação de outros. A segunda parte da emenda (item I) constitui um substitutivo integral à Proposta, alterando os seguintes dispositivos da Constituição: 32, 48, 55, 137, 152, 153, 155, 156, 157, 158 e 159.

Como se observa, além da manifesta antinomia entre as duas partes da própria emenda: uma, restabelecendo o texto de 1967; outra, alterando o decorrente da Emenda n.º 1, de 1969, evidencia-se, mais uma vez, a absoluta inconformidade com a disciplina regimental aplicável à espécie, ferindo as disposições do art. 253, letras a e c, do Regimento Interno do Senado Federal. Impossibilitada, assim, a apreciação do mérito da Emenda n.º 3, damos pela sua impertinência.

Emenda n.º 4

Com a emenda sob exame, pretende-se a alteração do preceituado no art. 184 da Constituição, para excluir do texto a expressão limitativa “desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos” permitindo, assim, que a concessão da medida atinja a generalidade das situações, beneficiando, inclusive, aqueles que tenham sofrido suspensão dos direitos políticos.

O preceito vigente garante, a título de representação, um subsídio mensal e vitalício, igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, àquele que tenha exercido, em caráter permanente, o cargo de Presidente da República, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos.

Já formulada em emenda anterior, a presente iniciativa não pôde ser por nós acolhida, à vista de sua impertinência, como item de uma série de disposições que não guardavam a necessária conexão exigida pela disciplina regimental. Agora, no entanto, apresenta-se a matéria como uma proposição isolada, preenchendo, assim, a exigência formal do Regimento. Além do mais, a sua pertinência deflui da própria tectura da Proposta, quando se verifica que, com a revogação dos Atos Institucionais e Complementares, cessará, também, a prerrogativa de suspender direitos políticos e cassar mandatos eletivos.

A providência inserta no art. 3.º da Proposta vincula, como corolário, a disposição contida no art. 184 da Constituição, pois, se cumprida a pena de suspensão dos direitos políticos, a permanência da restrição contida no referido preceito constitucional corresponderia a uma verdadeira perpetuidade do ato punitivo.

A emenda, destarte, parece-nos pertinente e, no mérito, judicosa, resguardando um princípio de justiça. A sua redação, contudo, merece um ligeiro reparo, quando substituí, pela expressão "efetivo", a palavra "permanente", constante do texto vigente. É que, no caso, parece-nos muito mais indubitosa, para os reais objetivos do preceito, a expressão "permanente" uma vez que "exercício efetivo" é expressão que poderá ensejar interpretações ambíguas, sobretudo à vista de sua inteligência no âmbito do nosso direito administrativo positivo. Uma simples substituição, neste passo, tem caráter de investidura efetiva, mas carece do sentido de permanência, que é, exatamente, a condicionante ética do preceito sob exame.

Nestes termos, damos o nosso acolhimento à Emenda n.º 4.

Emenda n.º 5

Com a emenda sob exame, seu eminente autor, Deputado Antônio Mariz, dá nova redação ao § 3.º do art. 152 da Constituição, na forma estabelecida pela Proposta. A emenda pretende garantir os mandatos dos eleitos em representação partidária que, nos termos da Proposta, não pode ser legitimada, porque não satisfeita a exigência do item II do § 2.º desse mesmo dispositivo constitucional, ou seja, "apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por onze Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles".

A emenda objetiva, assim, incluir uma ressalva, para garantir representação partidária quando se observa a hipótese do item I do § 2.º do art. 152, ou seja, mantenha o partido, pelo menos, 10% de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Estabelece-se, ainda, que, não ocorrendo a representação partidária, os eleitos em sua legenda poderão fillar-se a uma outra ou permanecer independentes.

A Constituição vigente, em seu art. 152, item VII, estabelece, como princípio de organização e funcionamento dos partidos, a exigência de "cinco por cento do 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".

Do exposto, verifica-se que, se, de um lado, a Proposta eleva o critério de distribuição do eleitorado de sete para onze Estados, de outro, reduz o percentual mínimo, em cada um deles, de sete por cento para três por cento.

Julgamos judiciosas certas ponderações do ilustre autor da emenda — que, diga-se, se apresenta em termos de absoluta pertinência regimental — quando reflete o objetivo de facilitar a formação de novas agremiações partidárias. As suas conclusões chegam, contudo, ao estabelecimento de premissas que não se ajustam às reais implicações da matéria. De fato, nos termos da Proposta, não se verifica, como supõe o Autor da emenda, prejuízo para os eleitos, embora não se possa representar o respectivo partido. O que a Proposta veda é, precisamente, a representação partidária, nunca, porém, a representação democrática dos eleitos legitimamente pelo referendo popular. Pretendendo, assim,

resguardar providência efetivamente não vulnerada pela Proposta, ou seja, a relativa ao direito de nova filiação dos eleitos, a emenda apresenta-se, neste ponto, desnecessária e, de certo modo, redundante.

Julgamos, no entanto, que o seu espírito é positivo, na medida em que busca meios para simplificar o processo de formação de novos partidos. Assim sendo, o nosso parecer é favorável à Emenda n.º 5, em parte, nos termos da subemenda que apresentaremos ao final deste parecer, objetivando a redução para nove Estados, do critério de distribuição do eleitorado votante, a fim de propiciar exequibilidade mais consentânea à medida.

Emenda n.º 6

Esta emenda visa a acrescentar um parágrafo único ao art. 148 da Constituição, a fim de assegurar candidaturas extrapartidos às Câmaras Municipais, limitadas a um quinto do número de vereadores e segundo critérios a serem expressos em lei complementar, observados, desde logo, os que enumera.

Como se vê, a emenda é impertinente, uma vez que a Proposta, além de não cogitar do art. 148 da Constituição, deixa à margem de qualquer disciplina específica matéria relativa a representações municipais. Há, pois, na espécie, um incontornável desajustamento da emenda com a preceituação regimental, apontada, sem sombra de dúvida, a sua falta de relação com a matéria da disposição emendada.

Estas, em linhas gerais, as observações que nos cumpre fazer como relator da matéria, atento ao respeito e à consideração que temos pelos eminentes colegas autores das emendas e considerados os aspectos de disciplina regimental que nos condicionam irremediavelmente a uma posição até certo ponto difícil, mas fundada nos altos interesses da nacionalidade.

As idéias insertas nas sugestões que examinamos concederam-nos a possibilidade de sugerir ligeiras modificações à Proposta, tendentes a aprimorá-la, nos objetivos maiores que encerra, buscando a salvaguarda das nossas instituições.

Assim é que, já no art. 32, § 5.º, da Constituição, na forma da redação da Proposta, inclinamo-nos por uma alteração que melhor resguardasse a inviolabilidade do exercício do mandato parlamentar, sem descaracterizar, contudo, a salvaguarda da segurança nacional, suprema responsabilidade de todos os brasileiros.

Assim, preferimos, alterando o § 5.º do art. 32, estabelecer condicionantes mais cautelosas, a partir da denúncia e consoante a gravidade do delito, afastando, ainda, a aplicação inespecífica dos ilícitos previstos na Lei de Segurança Nacional, a qual, como se sabe, não discrimina apenas crimes que se possam relacionar com o uso da palavra, a exteriorização de opiniões e a manifestação de votos. Além do mais, afigura-se-nos de melhor técnica legislativa o uso de expressões idênticas na mesma disciplina legal, verificando-se que, já no caput do art. 32, se fala em "crimes contra a segurança nacional" para, no § 5.º do mesmo artigo, falar-se em "crimes previstos na Lei de Segurança Nacional".

Com os objetivos ora descritos, apresentamos emenda ao final deste parecer.

Outro aspecto que vale ser abordado, com o objetivo de melhor adequação à técnica legislativa, é o referente ao § 5.º do art. 35 da Constituição. Na Proposta, manda-se incluir um parágrafo 5.º ao art. 35, estabelecendo a remissão do § 4.º à hipótese de suspensão do mandato parlamentar, prevista no art. 32, § 5.º Com isto, pretende-se que a suspensão seja automática e declarada pela respectiva Mesa. Ora, desnecessário novo dispositivo, quando a matéria, com a mesma finalidade, pode ser determinada no parágrafo 4.º já existente.

Assim, por questão de economia processual, apresentaremos emenda de correção, suprimindo o parágrafo 5.º que se quer aditar ao art. 32 da Constituição, e alterando, tão-somente, o § 4.º desse mesmo dispositivo.

O item I do § 1.º do art. 152 da Constituição, ao se referir ao regime democrático, consagra uma terminologia que, hoje, já não se ajusta à sua real desi-

nência. A expressão "direitos fundamentais do homem" já está corrigida pela própria ONU, para "direitos humanos fundamentais" aparecendo como "Declaração Universal dos Direitos Humanos" o texto, na origem, justamente para evitar interpretações limitativas.

Desta sorte, formularemos emenda, corrigindo a redação do item II do § 1.º do art. 152 da Constituição.

No plano das salvaguardas, tendentes a instrumentalizar o Governo com os elementos necessários à defesa do Estado, inscreve-se o poder que se confere ao Presidente da República para determinar medidas de emergência, nos limites fixados no § 2.º do art. 156, ou seja, os mesmos vigorantes para o estado de sítio. Acontece, no entanto, que, tanto para o estado de sítio como para o de emergência (§ 3.º do art. 156 e § 2.º do art. 158), é estabelecido um determinado prazo, certo como medida acauteladora tendente a circunscrever a sua justa eficácia. No que tange às medidas de emergência, porém, observa-se, neste ponto, uma omissão que cumpre ser sanada, pelos mesmos motivos que justificam idêntica medida para o estado de sítio e para o de emergência.

Assim sendo, apresentaremos emenda ao art. 155, *caput*, situando em 60 dias o prazo para as medidas de emergência, colocando-o numa graduação natural de importância, à vista do de 90 dias para o estado de emergência e do de 180 dias para o estado de sítio.

Outro ponto que convém ser alterado é o que autoriza a decretação do estado de sítio com base apenas em ameaça de fatores de subversão. Ora, com as salvaguardas do estado de emergência e das medidas de emergência, parece-nos não ser aconselhável dar-se ao estado de sítio apenas o fundamento da ameaça, quando, a rigor, e com razões maiores do que as relativas ao estado de emergência e às medidas de emergência, deveria apresentar uma contextura cautelar bem mais sensível e convergente para uma realidade positiva. Assim, na mesma linha das demais salvaguardas, parece-nos justificável que o preceito, além da hipótese da ameaça, cristalize, também, na sua intrínseca finalidade, o caso em que se atinja concretamente a segurança das instituições.

Assim entendendo, sugerimos emenda ao art. 156, *caput*, para dar-lhe contextura mais objetiva, em face das suas reais finalidades, acrescentando-se ao texto a expressão "ou atingidos".

O parágrafo único do art. 159 da Constituição, nos termos da Proposta, outorga à lei o poder de "regular a admissão de outros membros natos ou eventuais" para integrar o Conselho Constitucional.

A medida não nos parece adequada à natureza de um colegiado formado por membros natos. De fato, a concretizar-se o recomendado no parágrafo único em questão, não haveria como fugir a uma seleção natural de hierarquia não prevista no espírito da medida, uma vez que teríamos membros por designação constitucional e outros por regulamentação legal, talvez até dependentes de nomeação, fato que criaria a distinção da demissibilidade *ad nutum* entre eles.

Formularemos, portanto, emenda supressiva do parágrafo único do art. 159.

Em face do exposto, opinamos pela rejeição das Emendas de n.ºs 1, 2, 3 e 6; pela aprovação das de n.ºs 4 e 5, nos termos de subemendas; e pelo acolhimento das seguintes emendas:

EMENDAS À PROPOSTA

EMENDA N.º 7-R

Ao art. 1.º da Proposta

Substitua-se o § 5.º do art. 32 da Constituição, constante da Proposta, pelo seguinte:

"Art. 32 —

§ 5.º — Nos crimes contra a segurança nacional, cujo processo independe de licença da respectiva Câmara, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e atenta a gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.”

EMENDA N.º 8-R

Ao art. 1.º da Proposta

Substitua-se o § 5.º do art. 35 da Constituição, constante da Proposta, pelo seguinte:

“Art. 35 —

§ 4.º — Nos casos previstos nos itens IV e V deste artigo e no do § 5.º do art. 32, a perda ou suspensão será automática e declarada pela respectiva Mesa.”

EMENDA N.º 9-R

Ao art. 1.º da Proposta

Substitua-se o item I do § 1.º do art. 152 da Constituição, constante da Proposta, pelo seguinte:

“Art. 152 —

§ 1.º —

I — regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos partidos e garantia dos direitos humanos fundamentais.”

EMENDA N.º 10-R

Ao art. 1.º da Proposta

Dê-se ao art. 155, *caput*, da Constituição, constante da Proposta, a seguinte redação:

“Art. 155 — O Presidente da República, para preservar ou, prontamente, restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou graves perturbações que não justifiquem a decretação dos estados de sítio ou de emergência, poderá determinar medidas coercitivas autorizadas nos limites fixados no § 2.º do art. 156, desde que não excedam o prazo de 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado uma vez e por igual período.”

EMENDA N.º 11-R

Ao art. 1.º da Proposta

Dê-se ao art. 156, *caput*, da Constituição, constante da Proposta, a seguinte redação:

“Art. 156 — No caso de guerra, ou a fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e de suas instituições, quando gravemente ameaçados ou atingidos por fatores de subversão, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar o estado de sítio.”

EMENDA N.º 12-R

Ao art. 1.º da Proposta

No art. 159, parágrafo único, da Constituição, constante da Proposta: suprima-se o parágrafo único.

Subemenda à Emenda n.º 4

Dê-se à Emenda a seguinte redação:

Inclua-se, na seqüência dos dispositivos constantes do art. 1.º da Proposta, o seguinte:

“Art. 184 — Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.”

Subemenda à Emenda n.º 5

Dê-se à Emenda a seguinte redação:

Ao art. 1.º da Proposta

Substitua-se o item II do § 2.º do art. 152 da Constituição, constante da Proposta, pelo seguinte:

“Art. 152 —

§ 2.º —

II — apolo, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles;

Sala das Comissões, em 13 de setembro de 1978. — Deputado **Laerte Vieira**, Presidente; Senador **José Sarney**, Relator; Senador **Roberto Saturnino**, vencido com declaração de voto; Senador **Marcos Freire**, vencido com declaração de voto; Deputado **José Bonifácio Neto**, vencido com declaração de voto; Senador **Orestes Quércia**, vencido com declaração de voto; Deputado **Freitas Nobre**, vencido com declaração de voto; Deputado **Geraldo Freire**; Senador **Heitor Dias**; Deputado **Célio Borja**; Senador **Henrique de La Rocque**; Deputado **Blota Júnior**; Deputado **Alceu Collares**, vencido com declaração de voto; Senador **Ruy Santos**; Deputado **Moacyr Dalla**; Deputado **Luiz Braz**; Senador **Jarbas Passarinho**; Senador **Wilson Gonçalves**; Senador **Otto Lehmann**; Deputado **Prisco Viana**; Senador **Daniel Krieger**.

VOTO EM SEPARADO

Os parlamentares do MDB que integram a Comissão Mista incumbida do exame do projeto do Executivo que pretende a Reforma Constitucional, tendo em vista a recusa de exame das emendas propostas sob seu patrocínio e do próprio partido, sentem-se no dever que lhes é imposto, de negar apolo ao Parecer do Sr. Relator, emitindo, em consequência, este voto em separado.

Com efeito, embora subscritas as referidas Emendas pelo número legal de senadores e deputados, circunstância que por si só permitiria a tramitação regular no Congresso, as propostas da Oposição foram eliminadas preliminarmente e sem qualquer justificativa plausível pelo Sr. Relator.

Não se cuidava nessas emendas senão de procurar efetivamente influir na característica democrática que as reformas deveriam revestir e, embora reconheçamos que restritas concessões da propositura são consequência da ampla campanha da Oposição, o Parecer que rejeitamos endossa o arbítrio constante da Propositura, em favor da qual se manifesta o Sr. Relator, englobando as tímidas concessões liberalizantes à estrutura autocrática que pretende transpor com novo texto para a Carta Constitucional, inclusive acrescentando na formulação tradicional do “estado de sítio” o absurdo poder de intervir em entidades representativas de classes ou categorias profissionais. Assim, não nos conformamos com a rejeição liminar às propostas que formulou o MDB pela convocação urgente de uma Assembléia Nacional Constituinte, a imediata concessão da anistia, o estabelecimento das eleições diretas em todos os escalões, o reconhecimento

do direito de greve, da autonomia sindical, o direito à aposentadoria voluntária aos 30 anos para o homem e aos 25 anos para a mulher, o livre acesso dos partidos à Imprensa, ao Rádio e à Televisão, a distribuição da renda pública para fortalecer o Município, a ampliação do salário mínimo pela inclusão dos itens referentes à educação, recreação e previdência social e que não constam do cálculo atual, a revisão dos proventos dos inativos para dar-lhes o direito de perceber o que for pago aos ocupantes dos cargos que tinham à época da aposentadoria, seja no caso de reestruturação, seja quando houver reclassificação, a manutenção do Fundo de Garantia com a devolução da estabilidade ao trabalhador, a supressão das chamadas "medidas de emergência" e o "estado de emergência", a permissão de voto ao analfabeto, a inclusão da representação do Distrito Federal no Senado da República e a vinculação de recursos da União para aplicação em projetos de irrigação da região nordeste.

Os trabalhadores estão ausentes dessa Reforma e, por isso mesmo, a sua estranheza e o seu protesto em documento já lido neste Plenário e ora incorporado ao nosso voto:

"Após o chamado diálogo promovido pela Missão Portella e a anunciada abertura democrática, o Sr. Presidente da República remeteu ao Congresso Nacional, com prazo certo e exíguo para apreciação, seu projeto de reforma constitucional.

Esperava-se que, efetivamente, fosse o País reconduzido ao estado de direito e restabelecidas as liberdades individuais reclamadas pelo povo brasileiro. Todavia, a ninguém sensibilizou o projeto. Ao contrário, provocou apenas desencantos e frustrações.

Realmente, a reforma preconizada, além de marcada pelo casuismo, procura, apenas, erigir em princípio constitucional o que já se contém nas leis de exceção.

Os signatários, representando considerável parcela dos trabalhadores brasileiros, não puderam, em tempo oportuno, manifestar-se oferecendo emendas e sugestões. Não foram consultados e a estreiteza do prazo imposto não permitia uma análise serena e elevada.

Mas não podiam os Sindicatos operários, e entendemos como operários todos os assalariados, manter-se alheios a assunto de tamanha relevância, e assim, decidiram divulgar a posição adotada frente à reforma pretendida.

Diga-se, de início, que aspiram os trabalhadores a uma Constituição que realmente reflita seus anseios de desenvolvimento e definitiva integração nos destinos da Nação. Porém, necessário que a lei maior que deverá reger todos os brasileiros seja amplamente discutida, livremente votada e conte com os subsídios de todas as camadas da população.

Considerada a realidade presente, quando o Poder Executivo empenhasse em mais uma vez emendar a Constituição, não querem os Sindicatos omitir-se e só por isso apóiam emendas apresentadas que se prestam a atenuar a situação política vigente.

Porém, deixam expressos que também os trabalhadores mantêm-se frustrados e desencantados, mesmo porque, a reforma objetivada os mantém marginalizados do processo de desenvolvimento e vigorantes os princípios que impedem o exercício pleno da democracia.

O projeto original não conta com o apoio popular e os trabalhadores não podem aceitá-lo tal como se apresenta.

Mas, dentre as emendas oferecidas, algumas embora poucas, atendem parte das necessidades dos trabalhadores.

Diante disso, as maiores parcelas do povo brasileiro manifestam seus anseios para a Nação e voltam-se para os membros do Congresso Nacional, eleitos com o seu voto, para defender os nossos interesses, exigindo sejam as emendas votadas destacadamente, empenhando-se por sua aprovação.

Vejamos:

O item I da Emenda n.º 1 representa para os funcionários públicos a concretização de antigo ideal, repetido durante longo processo de reivindicações, garantindo-lhes proventos integrais quando de suas aposentadorias.

Já em relação à mulher operária, a emenda proposta não atinge, no todo, seu anseio de aposentar-se com vencimentos também integrais após 25 anos de trabalho.

Realmente, a situação especial da mulher que, quase sempre, acumula o trabalho subordinado com as obrigações do lar, de mãe e de esposa, deve permitir-lhe aposentar-se com menor tempo de trabalho, mesmo porque o desgaste físico, o cansaço, reduz sua capacitação para o exercício de suas funções normais.

O item III da mesma emenda corrige anormalidade de nossa Constituição, fruto indiscutível da pressão imposta pelas empresas multinacionais. Com efeito, a estabilidade no emprego significa a integração do trabalhador na Empresa e sua garantia contra o desamparo e o abandono. O sistema da estabilidade só não funcionou bem porque, condicionada sua aquisição a longos dez anos de trabalhos contínuos para seu atingimento, depende sempre da vontade patronal que, por sua vez, presentemente, é que determina a condição de optante ou não do trabalhador, em relação ao regime do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

De qualquer modo, passados mais de dez anos desde a instituição desse regime, em nenhum momento deixaram os trabalhadores de reclamar o revigoramento da estabilidade. Estabilidade plena, bem se vê, atingida de pronto, como garantia do empregado e patrimônio social.

Por tudo isso, o item III da Emenda n.º 1 atende aos constantes reclamos dos Sindicatos garantindo a estabilidade paralelamente ao regime do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Também o item IV da Emenda n.º 1 merece o apoio dos signatários.

A anistia, instituto acatado por todos os países desenvolvidos, representa não um perdão, mas forma de reencontro de um povo com seu próprio destino. A anistia, com efeito, é o meio hábil de superar-se um estado de exceção e unir todos em prol do bem comum.

Por isso, sua concessão não deve ficar restrita à vontade do Presidente da República. Instituto manifestamente político, sua aplicação há que ser transferida para o Congresso Nacional.

Relativamente ao item V da Emenda n.º 1, preocupam-se os signatários com o contido em seu inciso I, pelo qual objetiva-se dar competência à União para não só planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional mas, sobretudo, a justa distribuição da riqueza nacional.

Sabidamente, o desenvolvimento do País reduz-se à concentração da riqueza nas mãos de uns poucos quando a maioria da população mantém-se à custa de salários minguados, à margem do progresso, da técnica, impedida de ter acesso à cultura e ao lazer.

Assim, impõe-se que o desenvolvimento, considerado globalmente, suponha, também, a justa distribuição da riqueza nacional permitindo a todos iguais oportunidades.

Da mesma forma, o inciso VI da Emenda n.º 1 é de ser apoiado.

A integridade de nosso território deve ser preservada a qualquer custo, como afirmação da própria nacionalidade.

Por isso, imperioso que a Constituição disponha, desde logo, seja vedada a aquisição de área superior a dez mil hectares por estrangeiros ou empresas com predominância de capital estrangeiro.

O item VI da Emenda n.º 1 consagra princípios que devem imperar em qualquer democracia.

Uma Constituição democrática não pode olvidar uma realidade indissolúvel deixando de representar todas as formas e manifestações do pensamento, contanto que espontaneamente constituídas.

E não subsiste o sistema que divida a população em dois partidos antagônicos, criados por uma só vontade, já dispostos como representativos da situação e oposição.

Logo, estabelecer que não terá direito à representação o partido que obtiver votações inferiores a determinados limites importa em tolher a livre manifestação popular, consagrando-se, mais uma vez, o artificialismo político.

Com efeito, ainda que haja lei e lei constitucional, o partido representará seus filiados, seus adeptos, ainda que constituam pequena parcela da população.

O inciso IV da Emenda n.º 1 procura, a seu turno, atenuar uma anomalia. O decreto-lei, necessariamente, supõe uma exceção e, sendo assim, forçoso que seja condicionado a limites.

Realmente, mantendo-se o instituto decreto-lei, com vigência imediata, após sua publicação, imprescindível que o texto seja remetido ao Congresso Nacional em prazo certo para sua aprovação ou rejeição.

No caso, o prazo de 48 horas constante da emenda atende aos interesses emergenciais da Nação, mormente quando a reforma fixa tempo certo, de 60 dias, para sua votação sem prever o de remessa de seu texto à apreciação do Congresso.

O item V da Emenda n.º 1, por sua vez, preserva as imunidades parlamentares, quando transfere para o Legislativo a suspensão do exercício do mandato de parlamentar indiciado em processo por crime doloso e de natureza grave.

A proposta original, dispondo que nos crimes previstos na Lei de Segurança Nacional independerá de licença da Câmara a suspensão do mandato, importa em manifesta coação do Poder Executivo, impondo aos legisladores a submissão e o sacrifício da própria vontade.

Por derradeiro, o item VI da mesma emenda limita-se apenas a suprimir a idéia de um estado de sítio, de um estado de emergência, de medidas emergenciais, enfim de um regime de exceção que se funda tão-somente a pretexto do restabelecimento da ordem pública e da paz social. E, realmente, a democracia não se atém a medidas de emergência, simples disfarces da atuação ilimitada de um Poder Executivo forte.

O estado de sítio só se legitima em tempo de guerra, para defesa do território nacional e da integridade da população.

O item VII da Emenda n.º 1 garante o direito de voto ao analfabeto. Ninguém é analfabeto porque quer.

Mas, também o analfabeto constitui-se parcela da população, com direitos e obrigações definidos.

O fato de o cidadão ser culturalmente dotado pela escolaridade não significa que vote sempre com acerto.

E a responsabilidade pelos destinos políticos da Nação deve envolver todos os brasileiros, mesmo aqueles que, por descaso de nossos dirigentes, não sejam alfabetizados.

Merece apelo o inciso IV do item XII da Emenda n.º 1 que garante o livre acesso a todos os meios de comunicação, para difusão dos programas partidários e propaganda política.

A chamada "Lei Falcão", casuística e anômala, não pode figurar num modelo democrático.

Também apóia-se o item VIII da Emenda n.º 1 que concede proventos integrais ao funcionário aposentado compulsoriamente, aos setenta anos de idade, qualquer que seja seu tempo de serviço.

O salário, o provento, deveria constituir a renda capaz de manter o sustento próprio e familiar. Assim, se a aposentadoria é compulsória, intolerável que se permita a redução do ganho, de natureza indiscutivelmente alimentar.

O item XIV da Emenda n.º 1 busca superar outro casuísmo de nosso sistema político, abolindo a triste figura do "Senador Biônico".

O representante do povo só se legitima quando escolhido pelo povo.

Pretender-se, para o atingimento de maioria parlamentar, a criação de legisladores indicados à margem do processo de escolha democrática importa em consagrar a exceção, em afirmar o arbítrio.

Por sua vez, o item XV da Emenda n.º 1 restitui aos deputados e senadores a inviolabilidade do mandato eletivo, pela emissão de opiniões, palavras e votos, o que se entende e justifica-se numa democracia plena. Relativamente a Emenda n.º 2, merece aplausos o item II, porque garante o direito de greve e restitui aos trabalhadores a autonomia de seus Sindicatos.

Realmente, só o direito de greve, sem limitações, eleva o empregado ao nível do empregador, possibilitando-lhe obter melhores condições de trabalho e um salário justo.

O Sindicato é a expressão natural da organização dos trabalhadores e, por isso mesmo, deve ser livre, vedada qualquer interferência do Poder Executivo em sua atuação. Assim, valioso dispor-se que as organizações sindicais não poderão sofrer intervenção nem serem dissolvidas senão em virtude de decisão judicial.

A emenda objetiva mais revogar a obrigatoriedade do voto em eleições sindicais e, ainda, retirar do texto constitucional a imposição da Contribuição Sindical.

A longa experiência de Sindicatos artificiais, formados com base num plano de enquadramento e regidos por estatutos padronizados demonstra que os trabalhadores vêem seus órgãos de classe como prestadores de assistência social. Assim, nas eleições só se atinge o **quorum** estabelecido a custa de gastos consideráveis, com o encaminhamento das urnas até os trabalhadores, quando o natural seria que estes as procurassem espontaneamente. A liberdade sindical deve supor que o trabalhador possa, conforme sua vontade, fillar-se ou desfiliar-se de um Sindicato. E, por isso mesmo, deve supor também seu direito de votar ou deixar de votar.

Por outro lado, se a Contribuição Sindical tem permitido o assistencialismo, com profundo desvirtuamento das finalidades do Sindicato, indiscutível que, com esse procedimento, busca-se superar a notória insuficiência da Previdência Social. Também, mantida a estrutura global dos Sindicatos, ainda vigorante, o tributo chega a tornar-se indispensável.

Mas, não se justifica que a Constituição o consagre.

Sua previsão deve conter-se tão-somente na lei ordinária para permitir que, após estudos mais cuidados, atingida a reforma sindical que se almeja, possa cuidar-se da conveniência ou não de sua supressão.

O item IV da Emenda n.º 2 dispensaria comentários.

Hoje, a anistia sensibiliza todos os brasileiros.

Assim, sua concessão a quantos foram atingidos pelos Atos Institucionais, a partir de 31 de março de 1964, traduz um anseio geral, um reclamo que une todos os cidadãos.

Apóiam os signatários, também, o item V da Emenda n.º 2 que devolve a autonomia municipal, permitindo-se, sem restrições, a eleição direta dos prefeitos.

Já não se tolera o casuismo político que outorga a governadores e ao Presidente da República a livre escolha de prefeitos com apolo em suposta segurança nacional ou na condição geográfica de estâncias hidrominerais.

O item VI da Emenda n.º 3, que se apóia, institui o salário mínimo familiar, fixado para atender às necessidades de alimentação, habitação, vestuário, higiene, educação, recreação, transporte e previdência social tanto do trabalhador como de sua família.

Efetivamente, o salário mínimo vital, vigente ainda hoje, não permite que o assalariado atenda seus encargos familiares, já que fixado tendo em vista somente sua pessoa, isoladamente considerada. Por isso mesmo, razoável supor que o operário não se alimente satisfatoriamente, não tenha condições seguras de habitação, nem possa dar a seus filhos formação escolar.

Por derradeiro, apóia-se a Emenda n.º 6 que institui a representação extrapartidária nas Câmaras Municipais, capaz de ensejar o surgimento de lideranças ainda alheias aos partidos políticos.

Em suma, essas as considerações que se faziam indispensáveis para bem marcar o posicionamento dos Sindicatos frente à reforma constitucional.

Todavia, ressaltamos que só nos dispusemos apolar as emendas anall-sadas movidos pela certeza de que o Governo Federal não desistirá de seu empenho.

Mas estamos certos que o povo brasileiro já atingiu a maturidade suficiente para exigir uma Carta definitiva e que reflita a realidade de nossos tempos.

Dessa forma, proclamamos que apenas a convocação de uma Constituinte, com a participação dos trabalhadores, eleita pelo voto popular, com poderes bastantes para discutir e votar livremente, poderá legitimar uma Constituição.

E é isso que almejamos.

E esse ideal é insuperável."

O MDB, consciente da responsabilidade que lhe incumbe no momento em que a consciência nacional reclama o pleno retorno à normalidade democrática, deixa aqui registrada sua posição insistindo em que as salvaguardas do Estado não podem destruir os direitos fundamentais do cidadão, cuja defesa é o primeiro dever do Estado.

Deputado **Freitas Nobre**
Deputado **José Bonifácio Neto**
Senador **Orestes Quércia**
Senador **Marcos Freire**
Senador **Roberto Saturnino**
Deputado **Alceu Collares**

DISCUSSÃO EM 1º TURNO

Na sessão do Congresso Nacional de 18 de setembro (5), presidida pelo Senador José Lindoso, foi iniciada a discussão da Proposta de Emenda Constitucional n.º 7/78-CN, quando usaram da palavra os Deputados Célio Marques Fernandes (ARENA — RS) e Peixoto Filho (MDB — RJ) e, em questão de

ordem, os Deputados Magnus Guimarães (MDB — RS) e Jorge Arbage (ARENA — PA).

A discussão da matéria foi encerrada no dia imediato (6), sob a Presidência, sucessivamente, dos Senadores Henrique de La Rocque, Renato Franco e José Lindoso, quando ocuparam a tribuna os Deputados Jorge Arbage (ARENA — PA), Magnus Guimarães (MDB — RS), Geraldo Freire (ARENA — MG), Alceu Collares (MDB — RS), Lins e Silva (ARENA — PI), Ruy Brito (MDB — SP), Laerte Vieira (MDB — SC), Freitas Nobre (MDB — SP) (7), Raul Bernardo (ARENA — MG), João Gilberto (MDB — RS) e o Relator da matéria, Senador José Sarney (ARENA — MA).

VOTAÇÃO EM 1º TURNO

Na sessão de 20 de setembro (8), foi iniciada a votação em 1.º Turno da Proposta de Emenda Constitucional.

Aberta a sessão sob a Presidência do Senador José Lindoso, os Deputados Faria Lima (ARENA — SP) e Rubem Dourado (MDB — RJ) levantaram questão de ordem contraditada pelo Deputado Dib Cherem (ARENA — SC).

Assumindo a Presidência, o Senador Petrônio Portella respondeu à questão de ordem e suspendeu a sessão por três minutos, em virtude de tumulto no plenário. Reaberta a sessão, os Deputados Getúlio Dias (MDB — RS) e Rubem Dourado (MDB — RJ) levantaram questão decidida pela Presidência. Também pela ordem falou o Deputado Laerte Vieira (MDB — SC), surgindo novo tumulto em plenário. Após nova suspensão da sessão, por sete minutos, o Senhor Presidente esclareceu que, se alguma matéria viesse a ser discutida, envolvendo interesse pessoal de deputados e senadores, os atingidos seriam necessariamente impedidos de votar, fato que não ocorria, no momento, quando se encaminhava a votação da Proposta de Emenda Constitucional.

O Senhor Presidente concedeu a palavra aos seguintes oradores para encaminhamento da votação:

Deputados Tancredo Neves (MDB — MG) e Herbert Levy (ARENA — SP), como Líderes; Senadores Franco Montoro (MDB — SP), Daniel Krieger (ARENA — RS) e Marcos Freire (MDB — PE), Deputados Geraldo Freire (ARENA — MG), Tarcísio Delgado (MDB — MG), Dib Cherem (ARENA — SC), Laerte Vieira (MDB — SC) e Senador Paulo Brossard (MDB — RS), Líder da Oposição.

Esgotado o tempo regimental, foi encerrada a sessão.

Em sessão subsequente (9), após usar da palavra o Relator, Senador José Sarney (ARENA — MA), o Senhor Presidente, Senador Petrônio Portella, colocou em votação a matéria.

Submetidos à votação, pelo processo simbólico, foram rejeitados pela Câmara, não sendo, portanto, submetidos ao Senado, os Requerimentos de destaque n.ºs 12, 13, 14, 15 e 16 a seguir transcritos:

REQUERIMENTO N.º 12, DE 1978-CN

Senhor Presidente:

Na forma regimental, requeiro a Vossa Excelência destaque para os artigos 155 e 158 da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN, que “altera dispositivos da Constituição Federal”.

Sala das Sessões, 19 de setembro de 1978. — Tancredo Neves, Líder do MDB.

(5) DCN — S. Conjunta — 19-9-78, pág. 1.591.

(6) DCN — S. Conjunta — 20-9-78, pág. 1.600.

(7) O discurso pronunciado pelo Deputado Freitas Nobre, entregue à revisão do orador, foi publicado no DCN — S. Conjunta — 22-9-78, pág. 1.695.

(8) DCN — S. Conjunta — 21-9-78, pág. 1.635.

(9) DCN — S. Conjunta — 21-9-78, pág. 1.652.

REQUERIMENTO N.º 13, DE 1978-CN

Senhor Presidente:

Na forma regimental, requeiro a Vossa Excelência destaque para o art. 156 — letra e § 2.º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN, que “altera dispositivos da Constituição Federal”.

Sala das Sessões, 19 de setembro de 1978. — **Tancredo Neves**, Líder do MDB.

REQUERIMENTO N.º 14, DE 1978-CN

Senhor Presidente:

Na forma regimental, requeiro a Vossa Excelência destaque para o artigo 159 da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN, que “altera dispositivos da Constituição Federal”.

Sala das Sessões, 19 de setembro de 1978. — **Tancredo Neves**, Líder do MDB.

REQUERIMENTO N.º 15, DE 1978-CN

Senhor Presidente:

Na forma regimental, requeiro a Vossa Excelência destaque para o artigo 4.º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN, que “altera dispositivos da Constituição Federal”.

Sala das Sessões, 19 de setembro de 1978. — **Tancredo Neves**, Líder do MDB.

REQUERIMENTO N.º 16, DE 1978-CN

Senhor Presidente:

Na forma regimental, requeiro destaque para a votação, em separado, do artigo 3.º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978.

Sala das Sessões, 20 de setembro de 1978. — **Senador Paulo Brossard**, Líder do MDB.

Colocando em votação a Proposta de Emenda Constitucional, ressalvados o Requerimento n.º 11, as emendas e subemendas, foi a matéria aprovada, computando-se, na chamada, 241 votos **sim** e 145 **não**.

Após a leitura da declaração de voto da oposição pelo Deputado Alceu Collares (MDB — RS), o Senhor Presidente submeteu a votos o Requerimento n.º 11, quando ocupou a tribuna, para esclarecimento, na qualidade de Líder, o Deputado Magnus Guimarães (MDB — RS).

Em votação nominal, foi rejeitado pela Câmara dos Deputados (125 **sim** × 190 **não**) o Requerimento n.º 11, a seguir transcrito, não sendo, portanto votado pelo Senado Federal:

REQUERIMENTO N.º 11, DE 1978-CN

Senhor Presidente:

Na forma regimental, requeiro a Vossa Excelência destaque para o artigo 1.º da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN, que “altera dispositivos da Constituição Federal”, referente ao artigo 32, pela supressão da expressão “salvo no caso de crime contra a segurança nacional”; pela supressão do parágrafo 5.º do artigo 32; pela supressão do parágrafo 5.º do artigo 35.

Sala das Sessões, 19 de setembro de 1978. — **Tancredo Neves**, Líder do MDB.

Passando à votação das emendas com parecer favorável, foram submetidas a votos, em conjunto, conforme Requerimento n.º 17, aprovado pelo Plenário, as Emendas de n.ºs 7 a 12 e as Subemendas às Emendas n.ºs 4 e 5, todas aprovadas com 233 votos favoráveis e 125 contrários.

O Senhor Presidente, Senador Petrônio Portella, tomou, então a seguinte deliberação.

O SR. PRESIDENTE (Petrônio Portella) — Srs. Congressistas. Ao início da sessão anterior, alguns parlamentares provocaram verdadeiro tumulto, num protesto antecipado contra uma decisão que, somente neste momento, poderia ocorrer. A respeito do assunto, vários oradores se fizeram ouvir da tribuna em reclamos tão extemporâneos quanto veementes.

Considerando, Srs. Congressistas, a relevância da matéria e o interesse por ela suscitado e, mesmo sabendo que foram olvidados alguns requisitos regimentais indispensáveis que, segundo um dos oradores, poderiam ser convalidados por este Plenário soberano, a Mesa, nesta oportunidade, embora atenta às disposições do art. 253 do Regimento Interno do Senado Federal, assume a responsabilidade de aceitar o destaque do item VII da Emenda n.º 2, oferecida à Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978, de autoria do nobre Deputado Tancredo Neves, devolvendo a matéria à deliberação do Plenário.

O Sr. 1.º-Secretário procederá à leitura do requerimento.

É lido o seguinte:

REQUERIMENTO N.º 18, DE 1978-CN

Senhor Presidente:

Na forma regimental, requeiro a Vossa Excelência destaque para o item VII da Emenda n.º 2 oferecida à Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978, que “altera dispositivos da Constituição Federal”.

Sala das Sessões, 20 de setembro de 1978. — **Tancredo Neves**, Líder do MDB.

Em questões de ordem, falaram os Deputados Laerte Vieira (MDB — SC) e Rubem Dourado (MDB — RJ) e o Senador José Sarney (ARENA — MA).

Submetido à votação simbólica, foi o Requerimento de destaque rejeitado pela Câmara dos Deputados.

Pedida a verificação de votação pelo Deputado Rubem Dourado (MDB — RJ), após falarem, em questão de ordem, o Deputado Eduardo Galil (ARENA — RJ) e os Senadores Franco Montoro (MDB — SP) e Paulo Brossard (MDB — RS), foi feita a chamada, constatando-se 131 votos sim e 168 não. Rejeitado na Câmara, o Requerimento deixou, assim, de ser objeto de consideração do Senado.

Concluída a votação em primeiro turno, com a aprovação da Proposta, das Emendas de n.ºs 7 a 12 e das Subemendas às Emendas n.ºs 4 e 5, a matéria voltou à Comissão Mista a fim de ser redigido o vencido para o segundo turno regimental.

Apresentaram declaração de voto os Deputados Dias Menezes (MDB — SP), Lygia Lessa Bastos (ARENA — RJ), Airon Rios (ARENA — PE), Faria Lima (ARENA — SP) e Antunes de Oliveira (MDB — AM) (10).

PARECER Nº 93/78-CN

A Comissão Mista, pelo Parecer n.º 93/78-CN, apresentou a Redação para 2.º Turno da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7, de 1978-CN (11).

Lido o Parecer e enviado à publicação, o Senhor Presidente, Senador Petrônio Portella, convocou Sessão Conjunta para discussão em 2.º Turno da Proposta.

DISCUSSÃO EM 2º TURNO

Na sessão de 21 de setembro (12), sob a presidência dos Senadores José Lindoso e Petrônio Portella, ocuparam a tribuna para a discussão, em

(10) DCN — S. Conjunta — 21-9-78, pág. 1.670.

(11) DCN — S. Conjunta — 21-9-78, pág. 1.671.

(12) DCN — S. Conjunta — 22-9-78, pág. 1.680.

2.º Turno, da Proposta de Emenda à Constituição n.º 7/78-CN, os seguintes oradores:

Deputados Walter Silva (MDB — RJ), Aderbal Jurema (ARENA — PE), Humberto Lucena (MDB — PB), Jorge Arbage (ARENA — PA), Dias Menezes (MDB — SP), Israel Dias-Novaes (MDB — SP), e Eloy Lenzi (MDB — RS).

VOTAÇÃO EM 2º TURNO

Encerrada a discussão, o Senhor Presidente, Senador Petrônio Portella, passou à votação da matéria (13), concedendo a palavra para encaminhamento aos seguintes Congressistas:

Deputado Herbert Levy (ARENA — SP), Senadores Franco Montoro (MDB — SP) (14), Eurico Rezende (ARENA — ES), Marcos Freire (MDB — PE), e Deputados Tancredo Neves (MDB — MG) e Herbert Levy (ARENA — SP), como Líderes.

Realizada a votação, a Proposta foi aprovada por 227 votos sim.

PROMULGAÇÃO

Em sessão solene do Congresso Nacional, realizada a 13 de outubro de 1978 (15), foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 11, de 1978:

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 11

Altera dispositivos da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º — Os dispositivos da Constituição Federal, abaixo enumerados, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 29** —

§ 1.º —

a) pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de sítio, de estado de emergência ou de intervenção federal; ou

Art. 32 — Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional.

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

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

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

§ 4.º — Os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

(13) DCN — S. Conjunta — 22-9-78, pág. 1.689 — RET. — DCN — S. Conj. — 4-10-78, pág. 1.797.

(14) O discurso pronunciado pelo Senador Franco Montoro, entregue à revisão do orador, foi publicado no DCN — S. Conjunta — 28-9-78, pág. 1.746.

(15) DCN — S. Conjunta — 14-10-78, pág. 1.855.

§ 5.º — Nos crimes contra a segurança nacional, cujo processo independe de licença da respectiva Câmara, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e atenta à gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 6.º — A incorporação às forças armadas, de deputados e senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença da Câmara respectiva.

§ 7.º — As prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão, se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de 30 (trinta) dias, ao convite judicial.

.....
Art. 35 —

§ 4.º — Nos casos previstos nos itens IV e V deste artigo e no § 5.º do art. 32, a perda ou suspensão será automática e declarada pela respectiva Mesa.

.....
Art. 47 —

§ 2.º — A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência.

.....
Art. 48 — Em qualquer dos casos do artigo anterior, a proposta será discutida e votada, em reunião do Congresso Nacional, em 2 (dois) turnos, dentro de 90 (noventa) dias a contar de seu recebimento, considerando-se aprovada, quando obtiver, em ambas as votações, maioria absoluta dos votos dos membros de cada uma das Casas.

.....
Art. 55 —

§ 1.º — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

.....
Art. 81 —

XVI — determinar medidas de emergência e decretar o estado de sítio e o estado de emergência;

.....
Art. 137 —

IX — a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do § 5.º do art. 152.

.....
Art. 152 — A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal.

§ 1.º — Na organização dos partidos políticos serão observados os seguintes princípios:

I — regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos partidos e garantia dos direitos humanos fundamentais;

II — personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III — inexistência de vínculo, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros;

IV — âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos regionais ou municipais.

§ 2.º — O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências:

I — filiação ao partido de, pelo menos, 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou

II — apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles;

III — atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral;

IV — disciplina partidária;

V — fiscalização financeira.

§ 3.º — Não terá direito a representação o partido que obtiver votações inferiores aos percentuais fixados no item II do parágrafo anterior, hipótese em que serão consideradas nulas.

§ 4.º — A extinção dos partidos políticos dar-se-á na forma e nos casos estabelecidos em lei.

§ 5.º — Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

§ 6.º — A perda do mandato, nos casos previstos no parágrafo anterior, será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

CAPÍTULO IV

Dos Direitos e Garantias Individuais

Art. 153 —

§ 11 — Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, nem de banimento. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação penal aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.
.....

CAPÍTULO V

Das Medidas de Emergência, do Estado de Sítio e do Estado de Emergência

Art. 155 — O Presidente da República, para preservar ou, prontamente, restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidade ou graves perturbações que não justifiquem a decretação dos estados de sítio ou de emergência, poderá determinar medidas coercitivas autorizadas nos limites fixados no § 2.º do art. 156, desde que não excedam o prazo de 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado uma vez e por igual período.

§ 1.º — O Presidente da República, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, dará ciência das medidas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como das razões que as determinaram.

§ 2.º — Na hipótese da determinação de novas medidas, além daquelas iniciais, proceder-se-á na forma do parágrafo anterior.

Art. 156 — No caso de guerra, ou a fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e de suas instituições, quando gravemente ameaçados ou atingidos por fatores de subversão, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar o estado de sítio.

§ 1.º — O decreto de estado de sítio especificará as regiões que essa providência abrangerá e as normas a serem observadas, bem como nomeará as pessoas incumbidas de sua execução.

§ 2.º — O estado de sítio autoriza as seguintes medidas coercitivas:

- a) obrigação de residência em localidade determinada;
- b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;
- c) busca e apreensão em domicílio;
- d) suspensão da liberdade de reunião e de associação;
- e) intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais;
- f) censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas; e
- g) uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, bem como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades.

§ 3.º — A duração do estado de sítio, salvo em caso de guerra, não será superior a 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser prorrogada, se persistirem as razões que o determinaram.

§ 4.º — O decreto de estado de sítio ou de sua prorrogação será submetido, dentro de 5 (cinco) dias, com a respectiva justificação, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

§ 5.º — Se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal.

§ 6.º — Durante a vigência do estado de sítio e sem prejuízo das medidas previstas no art. 154, também o Congresso Nacional, mediante lei, poderá determinar a suspensão de outras garantias constitucionais.

§ 7.º — As imunidades dos deputados federais e senadores poderão ser suspensas durante o estado de sítio, por deliberação da Casa a que pertencerem.

Art. 157 — Findo o estado de sítio, cessarão os seus efeitos e o Presidente da República, dentro de 30 (trinta) dias, enviará mensagem ao Congresso Nacional com a justificação das providências adotadas.

Parágrafo único — A inobservância de qualquer das prescrições, relativas ao estado de sítio, tornará ilegal a coação e permitirá ao paciente recorrer ao Poder Judiciário.

Art. 158 — O Presidente da República, ouvido o Conselho Constitucional (art. 159), poderá decretar o estado de emergência, quando forem exigidas providências imediatas, em caso de guerra, bem como para impedir ou repelir as atividades subversivas a que se refere o art. 156.

§ 1.º — O decreto que declarar o estado de emergência determinará o tempo de sua duração, especificará as regiões a serem atingidas e indicará as medidas coercitivas que vigorarão, dentre as discriminadas no art. 156, § 2.º

§ 2.º — O tempo de duração do estado de emergência não será superior a 90 (noventa) dias, podendo ser prorrogado uma vez e por igual período, se persistirem as razões que lhe justificaram a declaração.

§ 3.º — O decreto de estado de emergência ou de sua prorrogação será comunicado, dentro de 5 (cinco) dias, com a respectiva justificação, pelo Presidente da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

§ 4.º — No caso do parágrafo anterior, se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado pelo Presidente do Senado Federal, dentro de 5 (cinco) dias contados do recebimento do decreto, devendo as duas Casas permanecer em funcionamento, enquanto vigorar o estado de emergência.

§ 5.º — Aplica-se ao estado de emergência o disposto no art. 158, § 7.º, e no art. 157 e seu parágrafo único.

Art. 159 — O Conselho Constitucional é presidido pelo Presidente da República e dele participam, como membros natos, o Vice-Presidente da República, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Ministro responsável pelos negócios da Justiça e um Ministro representante das Forças Armadas.

Art. 184 — Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Art. 185 — A inelegibilidade para o exercício de qualquer função pública ou sindical, além dos casos previstos nesta Constituição e em lei complementar, vigorará enquanto o cidadão estiver com seus direitos políticos suspensos.”

Art. 2.º — Para os efeitos do disposto nos §§ 5.º e 6.º do art. 152 da Constituição Federal, não configura ato de infidelidade partidária a filiação de senador, deputado federal, deputado estadual e vereador a partido já constituído, dentro do prazo de um ano a contar da vigência desta Emenda.

Art. 3.º — São revogados os Atos Institucionais e Complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial.

Art. 4.º — Esta Emenda entrará em vigor no dia 1.º de janeiro de 1979.
Brasília, 13 de outubro de 1978.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Marco Maciel, Presidente — João Linhares, 1.º-Vice-Presidente — Adhemar Santillo, 2.º-Vice-Presidente — Djalma Bessa, 1.º-Secretário — Jader Barbalho, 2.º-Secretário — João Clímaco, 3.º-Secretário — José Camargo, 4.º-Secretário.

A MESA DO SENADO FEDERAL: Petrônio Portella, Presidente — José Lindoso, 1.º-Vice-Presidente — Amaral Peixoto, 2.º-Vice-Presidente — Antonio Mendes Canale, 1.º-Secretário — Mauro Benevides, 2.º-Secretário — Henrique de La Rocque, 3.º-Secretário — Renato Franco, 4.º-Secretário.