

**Manoel de Oliveira Franco Sobrinho**

Professor titular na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Delegado do Brasil na XVI Assembléia Geral das Nações Unidas. Antigo Deputado Federal e Secretário de Estado. Juiz Federal no Paraná. Diretor do Instituto de Ciências Sociais e Direito Comparado.

**HISTÓRIA BREVE  
DO  
CONSTITUCIONALISMO  
NO  
BRASIL**

**Segunda Edição Ampliada**

**CURITIBA**

**1970**

## TRABALHOS DO AUTOR:

- **Autarquias Administrativas** — São Paulo, 1939.
- **Os Serviços de Utilidade Pública** — Curitiba, 1940.
- **Desapropriação por Utilidade Pública** — Curitiba, 1942.
- **O Problema da Municipalização dos Serviços Públicos** — Curitiba, 1943.
- **Organização e Sistema do Processo Administrativo** — Curitiba, 1952.
- **Classificação de Cargos e Planos de Pagamento** — Curitiba, 1955.
- **Afirmções na Prática do Direito Internacional** — Rio de Janeiro, 1960.
- **Pareceres** — Curitiba, 1961.
- **Reflexões Sobre o Direito Internacional Político** — Curitiba, 1963.
- **O Homem na Comunidade Política Internacional** — Curitiba, 1964.
- **Ensaio Sobre a Mecânica Política do Estado** — Rio de Janeiro, 1965.
- **Município e Municipalização** — Rio de Janeiro, 1966.
- **Estudos de Direito Público** — Rio de Janeiro, 1966.
- **A Função Pública na Fisiologia Social e Jurídica** — La Plata, 1968.
- **História Breve do Constitucionalismo no Brasil** — Curitiba, 1969.
- **O Poder Político e o Poder Administrativo** — La Plata, 1969.
- **Subversão e Contra-Subversão — Ensaio Jurídico de Conhecimento Histórico** — Curitiba, 1969.
- **Regime Jurídico das Empresas Públicas no Brasil** — La Plata, 1970.

**“Os textos não criam as democracias, os homens e as idéias, os partidos e os princípios, as misticas e as afirmações, os costumes e as tradições são os fatores determinantes de um regime”.**

**MIRKINE GUETZEVITCH**

## Nota

Esta **breve história** foi em começo de 1969 editada pela Imprensa da Universidade Federal do Paraná, em edição fóra do comércio e tiragem reduzida.

Contribuíram para a feitura dela elementos históricos, a hierarquização dos fatos, a seqüência dos acontecimentos políticos e o pensamento crítico do autor.

Pode merecer reparos e deve merecê-los, pois não há analista que não interprete os **acontecimentos** fóra do seu ângulo visual ou longe das suas tendências.

Alguns **documentos**, pela sua importância, foram trânscritos na íntegra para julgamento do leitor, entre êles o Ato Institucional n.º 5 e o Complementar n.º 39, entre outros editados. ,

Agora, bastante ampliada, atendendo os **novos fatos acontecidos**, vem a público numa outra edição, mais completa, mais atual, chegando até o dia de hoje.

O trabalho realizado não deixa de ser **polêmico**. Pode não agradar a muita gente cuja orientação de pensamento político não se harmonize com as conclusões do autor.

Há, porém, na **breve história** muita verdade conhecida da moderna **ciência política**. Verdades que chocam, mas que são verdadeiras. Verdades que precisam ser ditas.

Depois desta explicação surgirão talvez mais claras as intenções do autor: como a de fixar o direito no seu **físico** acontecer, ou fixar a **história** pela imponderabilidade dos fatos.

Compulsando êste pequeno volume, escrito em corrido fôlego jornalístico, será possível ao leitor apreciar os práticos ou abstratos resultados da **experiência brasileira**.

Um dos objetivos foi êste: o de informar que a figura da **nação**, como que esquecida **politicamente** de si mesma, perde cada vez mais substância espiritual, histórica e moral.

Embora o autor sinta profundamente os perigos de crítica que possam provocar as verdades aqui denunciadas, jamais se conformou êle com a desconcertante realidade brasileira.

Ao finalizar estas linhas, seja permitido ao autor augurar que a sua iniciativa, possa ser bastante útil sob um aspecto: o aspecto da sinceridade com que tratou os equívocos do Brasil.

**M. de O. F. S.**

“A palavra **constituição**, envolvendo a idéia de que esta lei é a expressão da vida nacional, tem o valôr de seu sentido fisiológico: é uma predicação **política** feita para assinalar que é uma lei adaptada à **realidade** social, obedecendo a fins práticos, não só orginàriamente inspirada em certa ordem de objéto gerais e permanentes, mas ordinàriamente dominada pelo escôpo de sua aplicação ao desenvolvimento evolutivo da sociedade. A **política** é o laço que domina o corpo da constituição e liga suas disposições entre si e sua inteligência aos movimentos da sociedade, do povo e dos fatos. Daí a supremacia, na interpretação, deste amplo e elevado sentido, sôbre a inteligência expressa, isolada e lateral da lei. O desvirtuamento da palavra **política**, em quase toda a parte, e, assinaladamente, entre nós, faz surgir, nos espíritos, certa repugnância a aceitação desta inteligência constitucional. Quando não considerada como arena de lutas pessoais, a política é tida como uma luta partidária, entre homens que pleiteiam certo número de princípios teóricos. A concepção acadêmica do Governo e do Estado, fundada sôbre a pressuposição de sistemas, normas e princípios permanentes, sugeriu a idéia da separação entre as regras e programas, e as realidades da sociedade, do homem e da terra. Daí a existência das **políticas** dos partidos, em tôdas as nacionalidades e a falta da **política nacional**”.

**ALBERTO TORRES**

## Prólogo

I — Este pequeno estudo jamais poderia pretender uma **definição** permanente ou estável que fosse dos  **fatos**  atuais que pressionam a evolução constitucional brasileira, inclusive de todo o mundo moderno.

Em pouco tempo, fóra alguns dados de interpretação do sentimento histórico, mudou a face do mundo. As elites, no goso desprevenido das riquezas fáceis, nada enxergam e nada querem ver.

Não há mais lugar para  **profecias** , a não ser a daqueles  **profétas**  cujo amor à história ainda abre clareiras para o  **entendimento humano** , mas que são poucos diante da vulnerabilidade da inteligência criadora.

Nunca uma Constituição durou na sua inteireza tão pouco tempo como a de 1967. No entanto, escrita com sobriedade, exata na sua organicidade, ordenada e bem nos seus princípios, não bastou para  **conter**  a nação brasileira.

II — É preciso não esquecer que os  **valores subjetivos**  dificilmente podem desconhecer a realidade dos  **fatos objetivos** . No Brasil, como no resto do mundo, os  **fatos**  caminham à frente da vontade dos homens.

Não basta somente a  **lei escrita**  naquela forma que é tradicional às Cartas da primeira metade do século XX. Não considerando o  **poder político**  nada há para considerar nesta segunda metade de século.

As nações mais  **influenciadas** , porque mais fracas  **politicamente** , estão sofrendo impactos que extravazam às possibilidades de bom  **entendimento social** , tornando imprecisas as perspectivas do futuro.

Como o Brasil não está fóra dos problemas que são  **universais** , as dificuldades a enfrentar como também as já enfrentadas, constituem um constante desafio aos responsáveis pela  **ordem constituída** .

III — As  **leis políticas**  editadas, num espaço de tempo prática-

mente curto, os Atos Institucionais e Complementares póstos em vigência, refletem nos seus propósitos uma nação em busca de estabilidade política.

Males que são endêmicos desde 1891 não permitiram até agora ao Brasil, testado por uma variedade enorme de experiências **democráticas**, fincar-se na sua **realidade** e nela organizar-se **constitucionalmente**.

Falando de **organização**, seja ela **política** e em consequência **administrativa**, seja ela industrial ou de fins privatistas, pública ou privada que seja, **é sempre** onde se encontre uma **estrutura em movimento**.

A **ordem jurídica** jamais será estável não coordenando o **complexo político** de uma nação em termos de **conhecimento** do passado, **previsão** do presente e **projeção** sobre o futuro que será o amanhã muito próximo.

IV — Interligados os  **fatos** depois de acontecidos, constituem êsses  **fatos** a matéria prima com que podem contar estadistas e legisladores para uma configuração aproximada das **tendências** de uma sociedade em evolução.

Os fenômenos de **mudança** são os mais graves que atuam nas sociedades modernas. Ainda agora o crescimento das **civilizações** não abrandou a **violência** que historicamente vem definindo o comportamento humano.

As guerras internas ou externas que hoje se travam pela posse do **poder político**, indicam a possibilidade de uma devastação total do mundo, tal a importância das armas descobertas que nelas se empregam.

O impulso recebido das **ciências físicas** e da **tecnologia** obrigando a **modernização das estruturas sociais**, expande-se dominando a vida jurídica e psíquica da humanidade através valores ainda incaracterísticos.

V — Com o domínio da vida jurídica e psíquica se criam **valores** que se integram na chamada **sociedade global** e se refletem nos instrumentais de governo, na **ciência administrativa** e por excelência na **ciência política**.

Não só no Brasil os acontecimentos surgem inopinadamente. Nações poderosas assistem suas **estruturas** abaladas por conflitos internos, enquanto nas pequenas nações aumenta o índice da criminalidade política.

Manifestações de violência se alastram contrariando os processos normais de **representação política**, favorecendo **concessões** que se transformam em **pressões** contra tudo que é condição de equilíbrio na vida social.

O próprio **chóque entre gerações**, que em outros tempos era um problema de **compreensão**, vê-se no presente transformado em **doutrina política** preconizante da **agressão** em desfavor dos princípios morais e cristãos.

VI — Confundem-se as técnicas de **Cristo** e de **Sorel**. No Brasil não podia ser diferente. No mundo todo os problemas são os mesmos. São os mesmos a desafiar soluções que possam amainar as múltiplas manifestações da **violência organizada em doutrina política**.

Mas no passado histórico também foi igual. Descontentamentos sociais e frustrações políticas sempre comandaram as atividades dos grupos interessados na tomada do **poder**. Com a diferença de que os  **fatos atuais** são de horas e de momentos, são de **instantes históricos**.

Com a diferença, de que as **armas nucleares** numa agressividade belicosa não dominam apenas as **soberanias fracas**, porque atentam inclusive contra as liberdades e as franquias democráticas, contra um sistema de vida comunitária onde a **liberdade** seria a tônica essencial.

Sabemos com **Ferrero** que o poder é sempre uma **minoria organizada**, em mãos de indivíduos isolados ou de pequenos grupos. Essa minoria, porém, dominando as **nova técnicas** fazem deste mundo algo distinto do mundo de ontem, alargando as áreas de dominação radicalmente.

VII — As perspectivas, como incógnitas decifradas, fazem crer no desaparecimento da **liberdade** como foi ela concebida em 1 de Julho de 1789. Uma **liberdade** que não existirá no ano 2.000. Porque a **automatização** torna o homem um escravo de si mesmo, ou do **poder político**.

É de anunciar a **abolição da liberdade** com a aceleração do ritmo da história. Tão somente porque o **ritmo da história** se universalizou envolvendo as sociedades nacionais e limitando a capacidade de decisão do homem já escravizado pela máquina, pela técnica e pela ciência.

A complexidade dos problemas sociais aumentam em razão do aumento progressivo das necessidades humanas, obrigando o **poder político** concentrar-se cada vez mais ativamente em tórno de forças que se juntam num único vértice, ou seja o vértice dêsse mesmo **poder político**.

O homem de hoje é um indivíduo **narcotizado** pela propaganda orientada. Fácilmente sugestionável pelas **verdades** que se inventam ou pelas **mentiras** que se propagam. Não cabe a ele distinguir onde quer que esteja, os poderes **carismáticos** dos poderes que são **naturais**.

VIII — Os matizes com que se apresentam as **reações revolucionárias** são os mesmos nos quatro cantos do mundo. As nações que se fizeram independentes sentem que essa **independência** está ameaçada como ameaçadas estão todas as **soberanias** assentadas em **economias retardadas**.

A **univocidade** criada pelo **rádio** ou pela **televisão** possibilita ao mundo saber e ver os acontecimentos imediatamente, quase instantaneamente. Mas esses instrumentos de rápida comunicação não pertencem aos homens. Não pertencem às massas. Pertencem aos donos da ciência e da técnica.

Justifica-se, dessa forma, a estranha inquietação universal. As violências que se praticam contra as **instituições**. Os descontentamentos e as frustrações que só podem aumentar as crises intestinas. A violência histórica dos fatalistas que não acreditam nas soluções pacifistas.

Já afirmou **Voltaire** que o homem entra na **guerra** quando entra no **mundo**. Realmente as guerras e as revoluções fazem a **história**. Nunca, porém, tantos elementos materiais estão reunidos, como na época atual, favorecendo alguns poucos senhores donos da **tecnocracia universal**.

IX — O século XIX acreditava nas Constituições e nos **regimes constitucionais**. Em 1823, o Brasil, ao tentar organizar a Colônia, inspirava-se em **idéias** que pareciam permanentes. O exemplo dos Estados Unidos, ou do Império Britânico, era demonstrativo de **grandeza política**.

A pouca aproximação entre as nações, impedia que a América Latina pudesse aceitar a possibilidade de uma Europa desacreditada e desgarrada. O desafio bolchevista, depois de 1917, só impressionou depois de 1918, quando assinado o Tratado de Versalhes, o mundo mudou de geografia.

A ascensão da **raça negra**, o fracasso de Wilson com a Liga das Nações, os conflitos entre África e Europa, entre a Índia e os ingleses, o problema **negro** nos Estados Unidos, fenômenos catalíticos de violência já anunciavam para os entendidos um século XX de profundos desajustamentos sociais.

A Turquia contra a Europa, os árabes contra a Europa, o Japão contra as grandes potências, a bandeira vermelha em Pequim, a marginalização do Ocidente para a compreensão dos problemas universais, o conflito entre raças, o choque de classes, formaram o dramático quadro do mundo.

X — No entanto, já como nação chegamos a 1891, pensando no Brasil como um continente à parte, desvinculado das projeções internacionais, ilhado no seu abstrato idealismo cósmico, num Brasil igual a outras nações na disputa do progresso porque na Conferência de Haia se homologou a **igualdade política** entre as soberanias fortes e as outras.

Jamais entendemos que em todas as comunidades humanas, a **estrutura do poder** é o resultado de um par de forças antagônicas, estando as **crêças** de um lado e do outro lado as **necessidades práticas**, como salienta **Duverger**. Não, com o Brasil, seria diferente, porque as nossas riquezas bastariam para que o mundo respeitasse o nosso potencial!

Através desse **caminho de erros** estamos caminhando décadas seguidas. Caminhando dentro de um processo de **imprevisão histórica** que não encontra apoio na realidade do mundo contemporâneo. Divorciados da própria **economia**, com uma industrialização tardia, sem bases ainda continuamos na tentativa de manter as experiências fracassadas.

Tão fortes foram os erros, senão os equívocos, que a teimosia continuou com o esmagamento da Carta de 1967. Mesmo acusada de **viciada** na sua elaboração, de votada depois de apressada discussão, ou de promulgada **compulsoriamente** pelo Congresso Nacional, essa Carta oferecia instrumentais capazes de equilibrar as forças antagônicas.

XI — O Brasil **vivo** nela estava presente. No entanto, em 1970, estamos começando outra vez. **Leis políticas** novas foram elaboradas. Continua a experiência **já secular** dentro das mesmas premissas de falsa realidade. Quanto às lideranças, sempre incautas, se acobertam em grupos cujos interesses se distanciam da **vontade geral**.

É preciso dizer de passagem que no Brasil o chamado **desenvolvimento econômico** ainda não se constituiu num processo de **transformação das estruturas**, porque continua o mesmo o processo de consolidação dos **metodos tradicionais** que entravam o **conhecimento político**.

A insuficiência de um bom mercado brasileiro, o ainda baixo

nível técnico da capacidade produtiva, a escassez do capital investido, a indústria de base deficiente, a desarmonia nos diversos setores econômicos, são fatores de fraqueza abalando a organização **estatal** como pondo em perigo a organização **social**.

Há necessidade de considerar para **confrontar** os fatos **atuais** e as possibilidades **futuras**, combinando os valores da evolução social e política numa revisão constante que permita estabelecer princípios de harmonia.

XII — Esses princípios de harmonia, que são **princípios de unidade**, políticos, econômicos, financeiros e demográficos, integrando-se com os elementos da **ciência política** e da **metafísica social** em razão do homem e da vida, em função da sociedade e do Estado.

Não é possível nunca esquecer que o conceito do **direito** está ligado ao conceito de **Estado**, sem que se precise indagar o que seja o Estado. Na verdade, porém, o Estado é um **conceito** mais claro que o **direito**. Existe porque **existe** onde haja **povo**. É força, governo, **poder político**.

“Creio na eternidade do Estado, ou mais exatamente, na duração do Estado até o fim dos tempos”, diria **Carnelutti**. As formas pouco importam. Mas importa que essas **formas** de Estado sejam as formas da **vida social** com base no embrião da **família** como a sua primeira fonte originária.

Uma **Constituição**, entre a estática e a dinâmica, consiste na **ordenação** natural do Estado. Não foge, senão falha, das realidades ambientes. Por sua vez o **direito**, em razão do Estado, é aquilo que êle ordenou. Entre o natural e o **jurídico** não há separação possível.

XIII — Não obstante controvertido há no conceito de **democracia** elementos que são comuns em todas as **cartas constitucionais** observados os **fins políticos** que elas pretendem. São esses **fins** que separam os **sistemas** ou desaproximam as nações politicamente organizadas.

Liberdade, igualdade, poderes, limitações funcionais, representação são os **elementos** que se encontram nas Cartas contemporâneas sem que esses **elementos** apresentem uma configuração **igual** no espaço ou no tempo histórico. No mundo atual, cada nação adota um **processo dialético**, perfeitamente determinável nas suas implicações.

Não resta dúvida, basta bem observar, que a **realidade social** de uma nação oferece uma variedade enorme de fenômenos **normativos** peculiares. Esses fenômenos se vinculam através do **todo nacional**,

não havendo povo que não se sensibilize com a violação das suas fronteiras territoriais.

Quando se compreenda claramente a natureza psicológica dos fenômenos associativos nacionais, estamos compreendendo que uma **nação** representada pelo Estado não é apenas um **símbolo mítico** vinculado a um **contrato político**, mas algo de fundamental irreversível no processo histórico.

XIV — Foi o que bem compreendeu a Carta de 1967. Com a vigência dela, ainda que muito breve, o Brasil admitiu pelo senso jurídico de **Carlos Medeiros Silva**, que os exemplos clássicos não seriam os mais apropriados ao complexo do ordenamento estatal brasileiro tão **conceitual** até então.

Essa imprescindibilidade **conceitual** de sistema, não destituindo o Congresso Nacional de sua capacidade normativa adequada, foi o melhor trabalho realizado. Os **parlamentos** não tem mais o privilégio exclusivo da **função legislativa**. A interlimitação entre os **poderes** constitui o elo de harmonia entre eles no sentido da **competência política**.

São assim as Cartas mais **realistas** do pós-guerra. Sem exceção das que se **reformularam** sob a influência ainda do **liberalismo** ou do **socialismo totalitário**. Ambas essas duas formas **democráticas** têm uma origem comum e obedecem “a uma espécie de **processo dialético**”, no dizer de **Cabral de Moncada**.

Analisados os propósitos atuais, esses propósitos se identificam com os de **Medeiros Silva**. Matéria de **segurança**, de iniciativa **financeira**, a prática na **delegação de poderes**, restringe a normal função dos **parlamentos** no domínio da lei e no exercício da competência legal exclusiva.

XV — As prerrogativas das Assembléias deslocam-se para a esfera própria do controle da atividade governamental, tanto no que diz respeito com a **estrutura do Estado** como naquilo que interessa à **mecânica da administração**.

O **governo**, na sua expressão típica, de existência **fática**, como **fato político** permanente e atuante, é quem prevê, orienta e dirige. Cabe aos **parlamentos** a iniciativa peculiar de **controlar**, aprovar, fiscalizar e rejeitar.

A **autonomia** como **poder inexistente** nas Cartas modernas. Nos regimes **federativos**, então, as unidades não se podem organizar sem **intervenção federal**. Não intervenção no sentido **lato**, mas de regras jurídicas e daquela competência traçada pelo instrumento soberano, a Constituição Federal.

O desejo expresso de todos os governos, depois da segunda metade do século, é governar com **segurança** para resguardo das **instituições**. Não podem êles, onde organizados estejam, abrir mão de certas regalias que são inerentes à média das comunidades políticas representativas.

XVI — Diante disso, não se pode dizer que a Emenda que substituiu a constituição de 1967, não **institucionalizasse** alguns princípios dos Atos Institucionais. Assim o fez dentro de um pensamento único: o de aparelhar a nação para um **mundo novo** cheio de imprevistos e de impulsos revolucionários.

O trabalho realizado, aceitando na generalidade os princípios de 67, assentou-se numa idéia central verdadeira: a idéia de que o **poder** se institucionaliza pela Constituição, mas que também é pela própria Constituição que o **poder** encontra os seus limites.

Aliás, essa **idéia central**, está na essência atualizada do pensamento de **Montesquieu**, de tal modo que a **ordem jurídica** fica condicionada a determinadas regras, "e nenhuma autoridade tem outras atribuições além daquelas que pelos **princípios constitucionais** lhe são concedidas".

Os rumos de hoje eram os previsíveis. Tanto que o **Presidente Costa e Silva**, repetindo o **Presidente Castelo Branco**, numa inspiração cujas origens estão em **Vargas**, em diferentes ocasiões não fugiu de afirmar que a **revisão** seria aquela capaz de preservar a **segurança interna**.

XVII — Não somente a **segurança interna** como universalmente é entendida, mas também a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do Brasil, numa linguagem comum **político-ideológica** que identifica o **orient**e político com o **ocidente**.

Observa-se que na **história constitucional brasileira**, a **outorga** e a **promulgação** se alternaram de acôrdo com os  **fatos** ou com as forças políticas de momento atuantes em consonância com os acontecimentos internacionais. No entanto, o Brasil incauto, apenas não olhava para dentro.

Os que combateram a Constituição de 1967 devem agora penitenciar-se das críticas que a desacreditaram permitindo às lideranças um falso julgamento da realidade revolucionária. Lamentavelmente sempre foi assim, não atuando a **classe política** como pêndulo entre os opostos.

Não basta, como ponto fundamental, que os grupos se ativem

na defesa de posições que sendo imediatas ou pessoais possam não ser nacionais. Numa federação, que é **união federal**, os problemas se equilibram exigindo uma vigilância muito maior para a sobrevivência institucional.

XVIII — A questão assim se coloca na prática constitucional: pouco importa que as Constituições surjam pela **outorga** ou pela **promulgação**. O que interessa é que se adaptem como **leis básicas** às sociedades políticas não subvertendo os  **fatos** ou não contrariando o **tempo histórico**.

Mal ou bem, na **história brasileira**, em períodos curtos ou mais longos, com exceção da de 1946, todas as demais procuraram **sentir o momento** mesmo que fugaz numa tentativa de estabelecer **princípios ideais** que pudessem agasalhar objetivos nacionais que na época parecessem permanentes.

A de 1824, **outorgada** pelo Imperador D. Pedro I, com percalços, durou até 1889. Em 1891 **promulgou-se** a primeira Carta republicana, cuja vida estendeu-se até 1930. A de 1934 vigiria até 1937, também **promulgada**. A de 1937, que não totalmente aplicada, chegaria até 1945.

Depois da **outorgada** em 1937 seguir-se-ia a **promulgada** de 1946, repetindo a de 1891, que plenamente vigorou até 1965. A de 1967, mesmo **promulgada**, transforma-se, não obstante as suas normas imperativas e reformuladoras, em 13 de Dezembro de 1968, com o Ato Institucional n.º 5.

XIX — Difícil, portanto, diante da história, definir-se os **valores básicos** que sustentam a **mecânica constitucional** em face dos problemas nacionais e das regras de conduta política. Não há, por assim dizer, como disciplinar o comportamento social em razão da imprevisibilidade dos fatos.

Não se argumente, para justificar as **mudanças**, com a participação ativa do **poder militar**. Essa **participação**, em qualquer das idades históricas, é efeito e não **causa**. Nasce de **condições** que se transformam em **obrigações**. Desconhecer a **história** não é a melhor solução para a **ciência política**.

A crise da **legitimidade** não é propriamente um **problema brasileiro**: é um problema básico das nações novas e das sociedades pós-revolucionárias, quando a **velha ordem** desaparece enfraquecendo a legitimidade **tradicional** ou desnaturando o **processo político** aviltado pelos **fatos**.

Não é de surpreender, portanto, os conflitos que surgem entre

o Executivo e o Legislativo, em torno de questões que são fundamentais, como as questões de aplicação dos recursos orçamentários, de segurança interna nacional ou de sustentação de princípios de política internacional.

XX — No Brasil, há uma preocupação constante, que é preocupação da **unidade nacional**. De uma **unidade** assentada na **diversidade** econômica e geográfica. Onde essa **diversidade** pelas suas **fontes** sensibiliza os **interesses locais** e atua sobre a **vontade** manifesta dos **partidos políticos**.

Essa **unidade** até aqui se constituiu num autentico **milagre**. Uma sociedade **complexa** como a brasileira jamais progride ou se transforma **harmoniosamente** sem impulsos que não sejam de **união política**, de processo político, de **estrutura social** que amaine as tensões regionais mais graves.

A crescente **centralização** do governo, ou **concentração** do Executivo **federal**, evitando o congestionamento econômico, afastando os excessos burocráticos, exige em contrapartida um Estado forte, institucionalmente organizado, fóra dos antigos padrões e distante dos sistemas diversificados.

XXI — As relações entre os indivíduos e as instituições, entre a sociedade política e as estruturas burocráticas, entre o grupo e o **todo nacional**, força o Estado no atendimento dos seus **fins** a adotar posições flexíveis para conciliar os desejos grupais com o **mecanismo político**.

O Brasil tem vivido um drama surdo, salvo pelo milagre da crença na **unidade brasileira**, entre o que paradoxalmente se define como **integração** e **separatismo**. A nação integrada, sofrendo transições constitucionais, desde os idos coloniais mantém uma vitalidade política sempre renovada.

A escassez de recursos financeiros afetando profundamente a política econômica do país, exige planejamento drástico que o aparelhamento administrativo dificulta para controle do seu próprio desenvolvimento, não falando das manifestações visíveis de precariedade da máquina governamental.

O problema do **tamanho** também é **problema**, considerando que o indivíduo aqui ainda permanece despreparado, sem **status** profissional especializado e sem condições de espírito adequadas ao progresso tecnológico e científico, tanto para **entender** o mundo como para **sentir** o Brasil.

XXII — A incapacidade para o exercício da **função pública** em todos os escalões administrativos, a carência de servidores públicos

maneiras treinados, reflete o resultado do que as escolas produzem, do que as Universidades formam e de como a hierarquia educacional é falha e obsoleta.

Razoavelmente ainda não possuímos sequer um **peçoal qualificado** que ajude a nação a romper com o círculo **círculo vicioso** da incapacidade generalizada. Com isso sofre a administração, deixam a desejar os serviços públicos, torna-se instável a política e a representação popular.

Poucas nações possuem tão inexpressivas **categorias profissionais** como o Brasil. Um **sistema educacional** que não prospera apesar das **reformas**. Uma administração onde as coisas se confundem, onde as unidades federadas pretendem a soberania contra a União federal.

Claro que possuímos grupos de pessoas honestas, capazes e competentes nas diferentes esferas do govêrno e da atividade privada. Mas o esmagamento delas é um perigo continuado pelos que do outro lado constituem a massa da população bem mal representada.

XXIII — A carência de servidores treinados para o **serviço público**, o empreguismo tão antigo nas suas manifestações paternas, a tolerância no trato das tarefas administrativas, torna a **administração da coisa pública** difícil de ser bem conduzida.

Não só a ausência de **peçoal educado**, entrava a administração. A **estrutura social** já antiquada oferece resistência também às **reformas de base**. Não há **revisão** possível, onde os padrões humanos e sociais, impedem que vingam govêrnos estáveis e respeitáveis.

Tudo, portanto, na América Latina, pelo menos, é **poder político**. Mas **poder político** influenciado pelo desestímulo à mão de obra, pelo não incremento da produção, pela urbanização da economia e por forças demográficas que se ampliam adensando as populações.

No Brasil, como na maioria das nações latino-americanas, a posição da elite dominante está vinculada à posse do **poder político**, desprezando-se por ineficazes à **ordem** todas as reformulações que possam conduzir à substituição dessas elites.

XXIV — Não existem fatores próprios de produção. A luta gira em torno de **máquinas** que possam fazer **máquinas**. Em consequência, permanece baixa a produção agrícola e as rendas públicas e particulares.

**Poupança** não existe mais tragada pela **inflação**. Bastante limitada é a **oferta de capitais**. Com essa limitação de **capitais** atrasa-se o desenvolvimento industrial entrando em crise o mercado de emprego.

As melhores **rendas** são aquelas derivadas do **cargo público** ou aquelas que provêm da distribuição do **poder político**. Nesse caso, caracteriza-se um governo, exercido no interesse grupal, ou de grupos dominantes.

XXV — A oportunidade de mudança revolucionária, **mudança quase liberal**, como aconteceu em 31 de Março de 1964, jamais foi compreendida pelas **elites dominantes** por sentirem a ameaça das substituições irreversíveis.

Não vamos negar que se ajusta à formação histórica e popular brasileira o exercício como a defesa das **liberdades constitucionais**. Mas essas **liberdades** se conquistam para a **ordem**, não para a desordem organizada.

O **desafio**, com a Constituição de 1967, ficou perdido na **história**. Estamos chegando para uma nova e outra **experiência**. Experiência muito mais séria porque nascida da indeterminação do pensamento político universal.

No entanto, com a ampliação dos fins e deveres do Estado, atitude possivelmente ampliadora das funções institucionais, como também da normatividade política, é possível que os princípios do **novo texto** sejam duráveis.

XXVI — Na linha desta atual **revisão**, o fortalecimento da União em nada prejudicou a autonomia das unidades federadas, porque não observem as prerrogativas naturais e os direitos inerentes ao sistema.

Há elementos essenciais presentes na **atual formulação constitucional**: governo de poderes limitados, igualdade, liberdade, representação, partidos políticos, corpos dirigentes eleitos, segurança e soberania.

Natural, porém, que chegassemos a um momento em que o desajustamento entre as formas políticas da velha sociedade brasileira e as novas estruturas econômicas se harmonizassem, sem quebra da tradição soberana nacional.

Evidente que os **costumes políticos** como tradição devem influir na feitura das **leis constitucionais**. A deformação constitucional, flagrante na história brasileira, reflete precisamente o desinteresse pelos **costumes**.

XXVII — Na simetria das formas constitucionais está muitas vezes o êxito das Cartas políticas. Os textos, com efeito, não escapam de **duas imposições**: uma de ordem **interna** e outra de natureza **internacional**.

Para se conhecer o regime constitucional de um país, Estados Unidos, Rússia ou França como exemplos, não basta ler as respectivas Constituições. É preciso sentir a **geografia** e conhecer a **história** como energias integradoras.

Na Inglaterra, a inviolabilidade do Parlamento, não dependeu como não depende até agora de **texto formal**, imposto por uma Constituição. Não foi um **texto** que criou o Gabinete e sim os **costumes** que se perdem de memória.

Nas sucessivas Constituições francesas, pode-se encontrar o retrato fiel e real de todos os vários **regimes políticos** que foram adotados. Todos êles estabelecendo normas que de certo modo pareciam escritas para a eternidade.

XXVIII — Por isto, as Constituições passam, ou se deformam, ou pelo uso ou pela lógica da história. Os **regimes políticos** não são convencionais: assentam o **direito** no fato, a **realidade no costume**, a **norma** no que é atual.

A tradição **brasileira** é quase idêntica à tradição **francesa** quanto à verdade dos **acontecimentos políticos**. Aqui como lá uma **revolução vitoriosa** faz de plano cair a Constituição vigente, sem que recursos hajam de sobrevivência.

Falando da Constituição de 1967, é de perguntar como poderia uma Constituição sobreviver com a supressão daqueles **direitos** até então consagrados ou daquele **sistema** de equilíbrio de forças até então existente?

Uma **revolução triunfante** se institucionaliza radicalmente através de um **princípio que é de direito** porque está assentado sobre uma **verdade de fato**. O que salva as Constituições para uma vida longa chama-se **plasticidade**.

XXIX — Não acreditamos que a **nossa atual** tenha essa **flexibilidade plástica**. Muito mais **plástica** era a de 1967 e **faliu**. Quando fogem às lições da **história** as Cartas políticas se tornam frágeis e imprevisíveis na sua vigência.,

O **direito**, como os juristas, precisa ouvir sentindo, essas **lições da história**. Uma Constituição deve ser votada **no presente**. Não votada, porém, como se antes dela nada existisse na realidade viva de uma nação.

Inclusive o problema da **soberania** precisa ser analisado sob um prisma **evolutivo**. Paradoxalmente assim fizeram os Estados Unidos da América. As transições, como as revoluções, marcam rumos fatais de evolução humana e social.

O **paradoxo** norte-americano está nisto: a verdadeira Constituição dos Estados Unidos, o que há nela de fundamental no seu comportamento político, de original na essência dos seus fins, **não está nos textos constitucionais**.

XXX — O resto é **artificialismo**. A democracia mais do que um regime “é uma verdade, uma experiência adequada às circunstâncias históricas, sociais e mesológicas de cada país”, como afirmou o professor **Gama e Silva**.

Pelo menos, para o bom interprete, ajustado à **nova ordem**, atingiram-se pontos essenciais como a reformulação do Poder Judiciário, a revisão do Poder Legislativo e o fortalecimento do Poder Executivo, sem prejuízo dos direitos individuais.

Espera-se, agora, numa época de profundo avanço técnico e científico, que os **instrumentos jurídicos** que a Revolução de 1964 outorgou à nação, para sua defesa e desenvolvimento, não se conflitem com os princípios constitucionais.

A **política** “é o laço que domina o corpo da constituição e liga suas disposições entre si e sua inteligência aos movimentos da sociedade, do povo e dos fatos”, como quer **Alberto Torres** quando lhe dá “sentido fisiológico”.

XXXI — Não sendo a União a cúpula do **edifício político** de que os Estados são os alicerces, o **poder político** se desintegra no seu processo, se desracionaliza no seu funcionamento, se perde no senso da prática jurídica.

No equilíbrio **federado** está a unidade **federal**. As unidades **federadas** não podem, ainda que esse perigo continue permanente, dotadas que são de **autonomia** assumir de fato as prerrogativas da **soberania** que é nacional.

Neste aspecto a atual Carta não deixa margem porque a tendência é fortalecer a União como em 1967, não dominando mais no espírito do legislador o pensamento de fortalecer as **unidades-Estados**, como em 1891 e 1946.

Ao contrário dos homens que organizaram o regime em 1891 com o objetivo de fortalecimento da autoridade **regional**, preocuparam-se os homens que organizaram o atual regime com a União na prática efetiva da soberania política.

XXXII — O capítulo da **Segurança** demonstra que desde 1934 o espírito de reforma está aliado ao espírito jurídico. Daí o caráter que tomaram as **normas que regem a segurança**, indispensáveis à conti-

nuidade do processo democrático e do **regime** como forma de ação do poder público.

Por certo está provado que a **ciência política** muito tem avançado no Brasil. Já não recorre aos vulgares métodos de observação para desmerecer “um conceito **essencial, originário e constitutivo** da própria realidade da experiência em que nos movemos quando tratamos do Estado”, na expressão bastante feliz de Moncada.

Não se chama mais de **política** aquilo que se refere somente ao Estado. Pertencem ao **complexo da política** os sistemas jurídicos, históricos e religiosos, como pertencem a **êle** a essência dos  **fatos** que são jurídicos, éticos, estéticos ou religiosos, no sentido de **cultura**.

Trata-se, antes de tudo, como se tentam nas Constituições avançadas, de captar os vários valores de vida, de espírito e de experiência como **valores base** para a organização do Estado como **ser e objeto** da própria sociedade, tendo em vista a harmonia interna e a convivência internacional.

XXXIII — É importante, nas Cartas políticas, como nessa nossa **atual**, que se tenha uma **idéia orgânica** do que seja o **social**, em harmonia com o **jurídico**. Cortar essa **harmonia** será o mesmo que violar a **unidade vivencial** indispensável às nações que pretendem **soberania**.

Nas relações entre **poderes** muito mais importante é a realidade da **interdependência** que a independência ou a abstrata separação, porque todos êles, os **poderes**, socialmente estão **condicionados** a um mundo político **só** onde as verdades concretas representam **verdades** e não símbolos.

Aqui está o outro lado importante da **nova** Carta: o seu condicionamento à realidade brasileira sem perder de vista a experiência passada, interna ou externa. Não tanto **plástica** como seria de esperar, num universo cuja plasticidade política está em nossas relações com os outros.

Nos fins, porém, que objetiva, valorizando o ordenamento jurídico, que só por ser **jurídico** tende a estabilizar-se, atende a um único critério possível que é o **critério nacional** indispensável para uma ação em desenvolvimento de cultura e de economia.

XXXIV — Para que o direito de **liberdade individual** seja uma realidade, a Constituição estabelece os remédios judiciários próprios para assegurar medidas acauteladoras desse **direito** universalmente consagrado.

Os direitos e garantias compreendidos na Carta obedecem ao critério da tradição brasileira, abrangendo brasileiros e estrangeiros

residentes no país, quanto à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

A **enumeração** não restringe nem amplia a **catalogação anterior** mantendo-se a igualdade perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso, preconceito de raça ou convicções políticas.

Os **direitos políticos** se limitam às determinantes constitucionais, com a **suspensão** deles especificada, com os **impedimentos** previstos, com as **inelegibilidades** apontadas, para defesa do regime representativo e democrático.

XXXV — Há na Carta uma autentica **estrutura do político**, como há do que seja o **jurídico**, nas relações entre autoridades, governantes e governados, fazendo do conceito de **autoridade** um conceito essencial **político**.

Os elementos na Carta estão dispostos partindo da idéia de **estrutura**. Estrutura que compreende **organização, superordenação e subordinação**, numa escala hierárquica de valores que correspondem ao Estado **nacional**.

Muitas vezes pouco **plástica**, a Carta se aplicada é boa tanto na sua **horizontalidade** como na sua **verticalidade**. Por outras palavras: pode atingir melhor **plasticidade** com as leis complementares necessárias.

Uma **conclusão** se impõe tirar de tudo quanto ficou dito: o Brasil está pensando politicamente com **melhor exatidão**, fixando na sua Carta as idéias, os fins e os valores essenciais indispensáveis ao **aspecto político** característico às chamadas **modernas** democracias.

## Introdução

1 — A Constituição brasileira de 1967, considerada como um bom desafio, e não como simples processo mágico de se fugir à realidade ambiente, não escapou também às **indeterminantes** da história. O **constituente** de 1967, mesmo tomando medidas corajosas e que mereciam alcançar pleno êxito político, sentiu de imediato o fracasso das fórmulas adotadas, recuando para reformas mais drásticas e de maior prestígio do **poder político**. Ninguém esperava, nem os mais sérios interpretadores, que uma Carta **constitucional** pudesse ter vida tão curta. No entanto saía ela de uma Revolução onde foram lançadas as bases de uma **integração** que em conjunto significava **nova visão global da conjuntura brasileira**. Na verdade, a Carta de 67 era o resultado iniludível de conhecidos fatores estruturais, e conjunturais, já denunciados pela história. Sabíamos que à ninguém seria justo acelerar o processo de desagregação das instituições brasileiras. Continuava a **“herança amarga”** lembrada por grande maioria de pensadores no Império e na República, entre eles Capistrano de Abreu, Vicente Licínio Cardoso, Euclides da Cunha, Tavares Bastos, Alberto Torres, Paulo Prado e Gilberto Amado, sem que a nação se livrasse daqueles **vícios de origem** que temperaram a **monarquia constitucional** e desvincularam a **reação republicana** dos princípios autoctones. As mesmas **lições de crise**, abundantes na história, desvirtuando postulados, desfigurando realidades, não atendidas concorreram para o fracasso da Constituição de 1967, tal igualmente como aconteceu com a Constituição de 1934. Qualquer esquema de **organização política** precisa estar cercado dos instrumentos indispensáveis de segurança, sejam propriamente políticos, jurídicos ou também econômicos. Aquêles sistemas que são **reais** não podem repelir modificações, ou então não permitir intervenções que impliquem em risco para a sua própria estabilidade. A relação entre ordem e justiça, entre política e prática governamental, recomenda que a **segurança** constitua objetivo imediato e primário do **direito** ou a sua motivação fundamental. Na **segurança** está o valor em substância da **ordem** jurídica, sem a qual

não pode haver **direito aplicável**, e nem sequer **justiça** “como igualdade geométrica em sua forma distributiva”, na lição de Recaséns Siches. Tanto assim, que o Ato Institucional n.º 5, calcado na Carta de 1967, invalidou princípios ainda **liberais**, invalidando com eles o que ainda restava do pensamento republicano de 1891. Mas a filosofia da **reforma constitucional brasileira** continua a mesma, procurando o “fortalecimento do Executivo através do Presidente da República ou da institucionalização da **presidência**”.

## SINOPSE DA EVOLUÇÃO BRASILEIRA

2 — Até a vinda da Côrte portuguesa para o Rio de Janeiro, sem que iniciativas objetivas de **organização política** fôsem tomadas, nem mesmo antes da chegada do poder monárquico, as diretrizes e realizações da **metrópole** alcançavam apenas finalidades estritamente fiscais. O espírito de orientação que domina toda política colonial da época, é a do **fiscalismo administrativo**. Não bastou que Portugal impuzesse uma **administração pública** “normalmente exercida por autoridades permanentes”, para que houvesse parecença de **organização política estatal**. Naquele tempo, passando da Colônia para o Império, com a promulgação de leis de limitado alcance social e territorial, a autoridade pública como **poder** estava subordinada aos princípios e regras do **direito privado**. A República, chegada anos depois em 1889, plasmando juridicamente um corpo só de **leis políticas** num documento único, com a Constituição de 24 de Fevereiro de 1891, transforma de improviso as antigas províncias em Estados, **autonomizando numa descentralização não orgânica**. Os princípios do “common law” adotados, diante de duas jurisdições diferenciadas, a estadual e a federal, fundamentam um regime jurídico incipiente cujo **exotismo político** haveria de lançar a **nação** contra a própria **natureza nacional**. Os traços sociais característicos, porém, ficaram estáveis consolidados que estavam pelos costumes, sem qualquer decorrência contrastante entre as normas derogadas e as normas novas instituídas. Com a Constituição de 1934, diversamente da Constituição de 1891, já se procurou por trabalho de maior profundidade, um conteúdo social, moral, religioso, econômico e cultural, numa procura de **identificação** entre as **leis políticas** e as inegáveis existentes elementares **realidades nacionais**. Em 1937, outorgada a Carta de 10 de Novembro, como resultado de um golpe de Estado, nada surgiu que pudesse afirmar **originalidade estrutural**, pois a nação assaltada de surpresa sòmente assistiu somarem-se **podêres** em benefício de uma **unidade política** assegurada pelo desaparecimento de forças energéticas que atuavam sòbre os quadros partidários e a mecânica da administração. O período, para a **história**, em se tratando de **processo po-**

**lítico**, não foi longo como de esperar. A 18 de Setembro de 1946, recebeu o Brasil a sua quarta Constituição republicana. Os méritos dessa Carta foram ocasionalmente devidos à inteligência do **legisla-**  
**por constituinte**, quando combinou **elementos** da Constituição de 1934 com princípios da Constituição de 1891, reatando uma fraca tradição de **constitucionalismo** liberal aproximado das conquistas já denunciadas pelo ocidente mesmo anteriormente à primeira **grande guerra mundial**. O Brasil, outra vez, debatendo teses, adotando exemplos alheios, repetia infringindo sua **condição existencial**, relativamente à sociedade brasileira, os equívocos de uma **descentralização** que, pluralizando o **poder público**, quebrava a capacidade externa de ação da enfraquecida União Federal.

### DISSOCIAÇÃO POLÍTICA

3 – Com a desintegração funcional do Legislativo, por não cumprir na extensão suas prerrogativas, o governo brasileiro passou a atuar através de organizações menores como os **sindicatos**, concedendo força política onde o Estado aparecia como entidade supletiva dominada pelos grupos que recebiam plena capacidade de intervenção e decisão com respeito aos negócios públicos. Estava claro, diante da sequência dos  **fatos**, com a perda de substância das instituições, que a **reação revolucionária** seria possivelmente a **reação natural** impedindo transbordamentos que ameaçassem a nação de sair do **leito histórico** para sutis experiências com **nova ordem** da qual o próprio governo de então se fazia adepto pela inoperância dos instrumentos de **segurança** do Estado considerado **constitucional**. 1964, no seu 31 de Março, acontecendo antes ou depois, continuando ainda para frente como é previsível, estava aguardado pela **história**, independente daquelas vontades que teimavam em manter **franquias democráticas** enquanto as próprias **indeterminações democráticas** afogavam o **poder central** vivendo que estava momentos críticos de fraqueza social ou de mistificação da **ordem jurídica** que o Estado devia sobretudo representar. O elemento **ordem** que integra o **direito**, o princípio **segurança** que integra a **política**, haviam desaparecido. Esquecia-se que uma **Constituição** não é somente **estruturação política**, como também não é somente a **ordem jurídica**. Que é, representando, não simplesmente uma lei mais poderosa, mas a própria **comunidade** nas suas relações vitais, naturais e conservadoras. Que é, como uma coisa **abstrata**, mais ou menos **concreta**, exteriorizadora de **funções** que somam as forças do indivíduo condicionado a viver em **sociedade**. Na sua comensuração **natural** está o Estado, não como poder ou órgão **orgânico**, mas como conjunto de **fatôres reais** que sistematizam a sua **organização**. No seu conceito as **constituições** são na teoria pura so-

ciológica, **normativas** porque jurídicas, **ordenativas** porque políticas. Não concordamos jamais com Lassale: mesmo na Prússia ocorrendo incêndio total com os arquivos, depósitos, bibliotecas, livrarias, impressoras devoradas pelo fogo, o Estado não ficará despojado das suas leis e nem ficará diante da necessidade imperiosa de redigir leis novas. A lógica é, demasiadamente, elementar embora a importância das **leis escritas** não deixe de impressionar. Há, uma **natureza própria** tanto no indivíduo, como na sociedade ou no Estado. O que é uma **nação** é uma vida e a **vida** não depende de leis que não sejam de fisio-biologia. No Brasil, o que se pretendeu, não foi conquistar princípios políticos, mas alterar em textura uma **verdade social**.

### A TESE POSITIVISTA

4 — Benjamim Constant Botelho de Magalhães, agora visto na distância de um tempo já perdido, é ainda uma pedra importante para o conhecimento de **fatos** que seriam marcantes para o desenvolvimento em **síntese subietiva** do pensamento republicano brasileiro. Até 1946, com o retôrno constitucional da nação, o positivismo atuou pelo **espírito** de tal forma que os seus líderes continuaram vivos na inspiração das fórmulas políticas. Com a **proclamação** da República, inclusive com os sucessos dela, o **nativismo** que dominou o Brasil, antes através do **humanismo** abolicionista, os chamados positivistas seguiram o rumo da **ordem** que seria a **ordem constitucional**. Foram, praticamente, os artífices da **organização** política. Em todos os acontecimentos, sempre a **igreja positivista** deu seu pronunciamento, pela palavra de Constant, Teixeira Mendes e Miguel Lemos, num sentido de definição da escravatura, contra as comemorações de guerra, pela secularização dos cemitérios, pela liberdade profissional ou pela separação da Igreja do Estado. Com efeito, essa influência, favorecendo o crescimento do **apostolado positivista**, direta ou indiretamente, **desindividualizava** a luta pela posse do **poder** não obstante ativar paixões em tórno da retidão moral e da responsabilidade pública de governo. Não conseguiram nunca porém "**acelerar a regeneração varrendo do solo nacional as instituições que serviam de tropêço à inauguração de um govêrno positivo**". Na grande **mensagem** pretendida, propunha-se que o Govêrno Provisório de 1889, adotasse a divisa **Ordem e Progresso**, "conforme as indicações de Augusto Comte", **por ser essa divisa o resumo da política republicana**. Sem dúvida, todos os povos se queixam, porque nem sempre a **ordem** é aquela que se apregoa e defende. Não é a ordem **escrita** dos artifícios doutrinários ou de pensamento. À semelhança do **romantismo**, foi o **positivismo** um claro movimento **espiritualista**, provocado pelos equívocos nos caprichos de uma **política imperial**. Valorizando posição de conteúdo his-

tórico, em 1891 e depois não se compreendeu que uma Constituição é o reflexo de um choque de forças e ao mesmo tempo **tábua** de valores ordenativos do **poder**. Contudo, também parece verdadeiro que o **positivismo** contribuiu para que as **fórmulas permanecessem** fiéis aos **fatos**. Já em 1964, pela primeira vez, o **pensamento** político se liberou do **passado** político. A **história** ficou para contar o que **aconteceu**, mas não ficou para obrigar até quando ela própria seria a mesma no transcurso do **tempo social**. A vida, tão completamente ligada ao tempo, nasce e cresce com as fórmulas que também morrem, com os sistemas que falecem porque se renovam. Quanto ao positivismo, por tudo de bom quanto deixou em exemplo de política e de ordem esqueceu que o Estado é uma sucessão de fenômenos novos no passado, no presente e no futuro.

### OS FENÔMENOS MILITARES NO BRASIL

5 — Há que considerar, na evolução ou curso dos acontecimentos brasileiros, os fenômenos **militares** ou **paramilitares**. Constituem êles, verdadeiros ou não, reais obsessões para os que desconhecem a **história** com as suas controvérsias sequentes. Própriamente, no sentido literal, não existe qualquer **sociedade histórica** fundada sobre **valores militares**. Cumpre distinguir sempre, para melhor exatidão no **processo** de sociologia política, o que se torna evidente como **poder** militar, **civil**, **público** ou **político**. No Brasil dêste século, os males acusados advêm do poder **militar** ou do poder **civil**. As crises, quando não equacionadas, nacionais ou internacionais, podem, não obstante, ter origem em fatores religiosos, eleitorais, culturais, econômicos ou políticos. Nunca em tempo algum, será possível apagar da **história**, os lineamentos escritos que pertencem a diferentes categorias de **fenômenos sociais acontecidos**. Nada, porém, surge da **apolitização** das massas ou das elites. **Poder social** e **força política**, em face dos elementos econômicos, no caso brasileiro do **abolicionismo**, se integram numa única **expressão vital** como seja a expressão **societária**. Não há país que consiga evitar as constantes tensões emocionais políticas, os processos infecciosos crônicos de economia, os atentados humanos contra a preservação da **ordem social constituída**. Isto é do **mundo** e, principalmente, do **universo** declaradamente **cristão**. O que é verdade para o mundo é verdade também para o Brasil. Desde o princípio mesmo o **cristianismo** não abandonou a sua **filosofia da história**. Os primeiros apologistas cristãos mostraram como o homem tinha seguido um **plano divino** na sua longa espera para a vinda de Cristo. Assim, dêsse fato ou dessa **idéia-fato**, a humanidade continuaria através de guerras até que se completasse o ciclo no **dia do juízo**. Santo Agostinho, na "**Cidade de Deus**", profetiza calamidades históricas.

História, isolada como historiadores isolados, ficam totalmente desprovidos de perspectiva. No Brasil a Independência como os  **fatos coloniais**, a República como os  **fatos republicanos**, as cartas  **constitucionais** sucedendo umas as outras, a  **psicologia** interpretando movimentos revolucionários ou religiosos, aceitam remanescentes de  **interferência militar** e nunca a existência de instrumentos de  **poder militar**. As fontes e os métodos  **históricos**, sustentando o desenvolvimento da  **história científica**, lembram guerras e revoluções para egípcios, babilônios, assírios, medos, persas, hindus, chineses, gregos, romanos, bárbaros ou teutos, nunca a existência de  **poder militar** fora de uma estrutura baseada no quadro das instituições civis e humanas. A politização de  **corpos militares**. como os Exércitos e as Polícias, possuem razão de vida na carência temporária ou permanente do  **poder civil**.

### INTERLÚDIO BRASILEIRO

6 — Não há como ligar o Império e a República, falando em  **tradição constitucional** brasileira. O que se expressou em 1891, 1934 e 1946, não possui continuidade de processo realístico no curso da  **história**. 1937 não se cumpriu politicamente. Interessava tão somente os  **direitos declarados**, não uma estrutura de mecânica administrativa. Interessava tão somente o exercício de  **garantias individuais**, não um sistema de dinâmica constitucional. Também a Constituição Soviética afirmava que a  **lei** garantia aos cidadãos da URSS as liberdades de palavra, imprensa, reunião, desfiles e manifestações de rua (1936, Art. 125). Na Tcheco-Eslováquia e mesmo na Iugoslávia, os padrões promitentes são os mesmos. Tanto faz que sejam as  **cartas** ou as  **leis ordinárias** os instrumentos de garantia das franquias políticas. O que importa, é o  **sistema**, o funcionamento dele, em razão da estrutura  **nacional-social**. Uma nação, quando socialmente organizada, não depende das condições de  **terra**. No Brasil, as cimalthas, fizeram as leis constitucionais. As bases pouco importavam, pouco importam. Não só o desconhecimento da  **ciência política** esteve sempre flagrante, como pouco influíram os seus princípios mais gerais. Alberto Torres mostrou essa verdade já em 1914. Nunca se compreendeu, como era de compreender, que o  **poder político** não resultava apenas da delegação de soberania popular. Não se governa pela simples lógica da limitação. Há para considerar fatores psicológicos também da mais alta importância societária, como o território e a nação, o espírito e as tendências da política, a população e a soberania real, a necessidade da permanência na continuidade, o senso, a consciência e o caráter nacional. A  **ciência política** trabalha sobre uma realidade concreta. Aqui no Brasil tem acontecido precisamente o contrário. As falsas premissas, subordinando a  **verdade** aos princípios, descaracterizam as

formações sociais. O que se pretende fixar é o govêrno de uma sociedade por um Estado. Desde 1824 continuamos a fazer a mesma coisa: que é construir leis, fazer legislação como se a **ordem política** se aguentasse divorciada da **ordem natural**. A face histórica da política pode mudar, não muda nunca a sua face que define a **ordem existencial** de um povo. Falsas e superficiais, as **cartas** brasileiras desaparecem por motivos causais conhecidos: um dos motivos a aplicação arbitrária de uma estrutura de govêrno a uma nação cujos **vínculos de unidade** devem ser históricos. Com a Carta de 1967 uma nova experiência ficou em ação. Nêsse **Interlúdio, entre 1891 e 1967**, nem tudo ficou perdido ou esquecido. Muito menos, o que se passou antes da primeira Carta **republicana**. Vivendo de **experiências**, uma nação como o Brasil, delas não pode fugir sem negar suas próprias razões **naturais** de fisiologia histórica e social.

### ALBERTO TORRES E O TEMPO POLÍTICO

7 — Um axioma nosso que, em síntese define o pensamento de Alberto Torres, aqui pode ser enunciado, assim: **o Brasil é um país que se caracteriza pela descaracterização do carater nacional**. Ninguém como êle, bem interpretado, sentiu e foi autor da chamada **realidade brasileira**. Queria para a validade das **instituições** uma política de soluções programadas na **ordem verdadeira**. Uma nação não é uma obra artificial nem artificiosa. Surge, quando nasce, não pode para sobreviver, usar roupagem de empréstimo. Por isso, a revisão da Constituição de 24 de Fevereiro era, uma imposição de **ordem natural**. A lei máxima da República não era "senão uma roupagem de empréstimo, vestindo instituições prematuras". Estava fixado nos espíritos mais atentos a "convicção da sua absoluta impraticabilidade". Simples **construções provisórias**, onde uma sociedade instável não chegou sequer a reunir os elementos agregantes da tradição, não podiam vencer os estudiosos do indivíduo e da comunidade. As psicoses coletivas permanentes, da Colônia à República, mostravam a inexistência de uma **política** fundada em instituições e costumes alheios. Não que os republicanos de 1891 estivessem errados: estavam apenas impressionados por uma **inspiração** de modelo estranho. Os estímulos psicológicos desmaterializavam a realidade impondo soluções estéreis para problemas de prática objetiva. Torres sabia não haverem problemas exclusivamente biológicos, jurídicos ou morais na vida do homem: **sabia haverem problemas humanos e problemas sociais**. A identificação dêsses problemas com a **forma política** não seria nunca uma preocupação teórica ou pragmática. A economia total de uma sociedade, "cujas bases, instáveis e desorganizadas" não oferecem segurança nem ao futuro, nem a própria existência de ninguém", apontava o caminho **constitucional** sem intenções de normalidade social. 91

organizou, se organização poude trazer, ou pretendeu organizar, a **desordem institucional** vinda da Colônia através do Império. Não formou, porém, nem de longe, um senso dinâmico da vida política. Acompanhasse Torres a projeção no tempo veria o asserto da sua afirmativa quando conceituava que a “desorganização política destroi uma nação mais do que as guerras”. Em serviço de formas de governo e das doutrinas que tem adotado, o Brasil não conseguiu burlar a história sofrendo exceções que abalaram a fragilidade das instituições sem arcabouço. A organização política e administrativa do país ainda está a espera de **organização**. 1934 foi outra tentativa fracassada de estética constitucional e de ideal político. 1937 escreveu-se para não cumprir e nem executar, não esquecendo que as regras impostas não asseguraram permanência constitucional. 1945 repetiu as extravagâncias de 1891 procurando a **uniformidade** no que era **disforme** e distorcendo assim o desenvolvimento verdadeiro e positivo da vida política. 1967, ainda que pareça milagre, procurou fugir às formas abstratas convencionais. A superioridade do ante-projeto sobre a **carta** votada é evidente. Em verdade, no entanto, instalou um regime constitucional menos ostensivo e mais verdadeiro para conciliar a realidade com a abstração. Torres já esperava isso em 1914.

### INSTITUIÇÕES NOMINAIS

8 — Necessariamente os princípios políticos precisam corresponder à realidade da vida política. Muito difícil, nações como o Brasil, os Estados Unidos, a Argentina e o México, revestirem a mesma **forma constitucional**. Mesmo assim, diante da história, buscaram **constituições** idênticas. Não basta apenas o que esteja escrito. É preciso muito mais: plasticidade de espírito político. No Brasil, o caráter de permanência das **cartas**, perdeu-se pelo excesso de rigidez e de inflexibilidade. Equívocos acumulados, pressupostos e preconceitos, não distinguiram as falsas concepções daquilo que seria a **realidade da nação**. O homem e a terra integram o **habitat** de uma sociedade. O Estado e o indivíduo, não são entidades opostas, daí o perigo das **instituições nominais** onde os contrastes se revelam no exercício **formal** da legalidade. A soma das vontades dominantes não geram apenas **direitos individuais**. Atingem maior dimensão quando somam **orientação** com as tendências e os interesses que sejam comuns. Há, por conseguinte, para considerar antes, um organismo político, uma sociedade política, um poder político, um indivíduo político. As **instituições** encontram base precisamente aqui: são **naturais** e não somente **nominais**. Nossa preocupação com o **sovietismo** é uma doença cujo mal maior não está na originalidade. A tendência **fascista**, outro mal

de espírito, fundada na substituição da base da **política**. A encenação teórica do **americanismo**, com a supremacia dos poderes de representação, favorece irrealidades descordenadoras da atividade social. Torres ensinava com precisão que repetimos: **não é verdadeira nacionalidade um país que não tem a sua política que não resulte do estudo racional dos dados concretos da terra e da sociedade, observados e verificados pela experiência**. A matéria prima de uma **constituição** busca-se no povo, nunca no pensamento dos líderes que passaram a **criar** instituições. O grande esforço de Oliveira Viana, outro autêntico da inteligência brasileira, foi precisamente este de explicar a ação dos **fatores históricos** contrariando o **nominalismo** das instituições importadas. Os termos opostos do individualismo e do socialismo assumem mínima importância para a compreensão do complexo social. As **cartas**, que amarram, mesmo as liberais, não comportam os movimentos da vida social. As sociedades e os indivíduos não estão subordinados a sistemas que tendem para a artificialização. Não é, também, menos ilusório o pensamento, de que os **sistemas** possam ser transplantados. A esta verdade acresce outra, a verdade da força social que origina a ordem política e jurídica. O mérito da **carta** de 1967 estava no seu espírito **político**, não apenas jurídico. Assimilou, por assim dizer, não totalmente, o que já é grande coisa, os movimentos da sociedade, do povo e dos  **fatos**. Os textos podem se transformar, adaptarem-se, substituírem-se ou caducarem, sem fugirem à realidade ou contingências sociais.

### CONSTITUIÇÃO, LEI PRÁTICA

9 — Os homens que organizaram a **federação americana** não foram os homens que organizaram a **federação brasileira**. Lá distante, por fundamentos outros, diferentes origens, foram bastante práticos por excelência, numa demonstração de que as teorias não esmagam a realidade. Deixaram registrados nos documentos do século elementos de prova de que possuíam “seguro conhecimento da natureza, da índole e dos destinos da sua pátria”. Aqui pelo contrário, é Torres quem acusa, “fizemos a Independência, e vamos fazendo a nossa vida, com vestes emprestadas, costumes políticos alheios e textos de livros que decoramos”. Os estilos de **representação** e as formas de **eleição** ainda não condizem com um sistema de escolha próprio para assegurar a legitimidade política. Da Constituição de 1967 já não poderíamos dizer que era “uma coleção de textos, mortos como espécimens de herbanário, sobre os quais exercemos uma dialética de associações verbais e de raciocínios doutrinários”. Não se fale em brilhantismo redacional, a **carta** agora em curso histórico, é uma lei política objetiva, de fins práticos, orientada por finalidades sociais con-

cretas, harmonizando organicamente os interesses da nação. É cêdo para a sua crítica e para a sua total revisão. Vamos esperar primeiro que busque atingindo o seu destino prático e o seu fim social. Precisamos evitar, na sua aplicação e interpretação, motivo para abalos políticos e outras **revoluções**. Não se exija **legalidade** quando a constitucionalidade é falsa e falha. O juízo próprio, indispensável ao conhecimento dos documentos políticos, não se deverá fundar no espírito romântico e contemplativo. As causas das nossas crises residem nas **leis abstratas**, no ideologismo estrangeiro e na compreensão **política** errada dos fenômenos históricos, geográficos e sociais. Logo o nosso problema vital é o problema da nossa **organização**. Planejar sem **ordem** é o mesmo que **organizar a desordem**, dando a ela fôros de legitimidade constitucional. O mal da desordem organizada, da desordem transformada em ordem política, carrega no seu bojo elementos de perturbação. As lacunas sofridas no **processo histórico** ensinam que a prosperidade e o progresso não se improvisam: para a prosperidade e o progresso são necessárias **estrutura e organização**. Nas nações novas, como o México e o Brasil para citar, a permanência social exige assimilação e integração. As operações políticas, além de cautelosas, não assentes em bases próprias, se diluem diante da nação que é sobretudo **física** na sua expressão somática. Para tanto é mister que, ao lado das **instituições** as leis sejam práticas no entendimento racional do **tipo** de civilização que somos. Não do tipo de **civilização** que pretendemos ser.

## O PROBLEMA NACIONAL BRASILEIRO

10 — As experiências respondem pela natureza dos fatos **presentes**. Atravessamos, porém, no momento, a crise mais séria da nossa história **institucional**. De tempos para cá, não obstante as previsões havidas, o edifício político da nação está em perigo de desabar. Politicamente livres sòmente agora equacionamos o problema do nosso futuro. Perigos se acumulam para uma **economia bastarda** com reflexos no equilíbrio social. A desorientação, característica de uma fase de transição, atingiu as diferentes camadas humanas. A política é, como ainda acusa Torres, “de alto a baixo, um mecanismo alheio à sociedade, perturbador da sua ordem, contrário a seu progresso”. **Governos, partidos e políticos, sucedem-se e alternam-se, levantando e combatendo desordens, criando e destruindo coisas inúteis e embaraçosas**. Com o movimento de 31 de março as comportas se abriram surpreendendo os ideólogos do **livre arbítrio político** numa demonstração de que a nação não se conforma com a alheação da realidade. Os problemas que êles agitam são problemas de completa incapacidade de sentimento da **liberdade**. Na produção e no comér-

cio, nas questões de administração e de finanças, na moeda e nos impostos, na emissão e nos salários, os privilégios estão sendo derrotados. A inflação, impondo o empobrecimento de uma grande maioria, desenvolve o ardor de uma vontade reformadora onde a ambição revolucionária encontra éco na quase totalidade da população. A importância desse **movimento**, sejam quais forem os resultados históricos, recompôs a nação com os  **fatos** de uma política **ofensiva** esperada por décadas pelo fracasso das soluções republicanas. O sentido da **história**, no seu processo, é implacável para os homens. A progressão provoca, naturalmente, posições antagônicas, onde o **interesse** comanda a divergência nas opiniões. A Revolução de 30, desca-minhou-se sob a inspiração liberal, multiplicando-se por milhares de expedientes, instalando no país a cobiça de novos colonizadores políticos. Não bastava que terminasse com os titubeantes discípulos de 91. Era preciso aumentar e não diminuir a capacidade do indivíduo. Reorganizar a sociedade para que proliferassem iniciativas corajosas em favor do bem-estar coletivo e não de algumas classes. A sedução pelo progresso material dos americanos do norte induziram a nação para o acúmulo de erros de conduta propiciando episódios que se repetiram depois de 1922 até 1964. Mas a **miragem** ainda embriaga tolhendo a real visão da condição brasileira: haja vista, logo após a votação da última **carta**, o revisionismo novamente implantado querendo tornar o Brasil aos idos das experiências não recomendadas. Observa-se, assim, que o espírito de **generalização** continua ser mal sufocante em prejuízo do indispensável preparo **econômico**.

### **AINDA "O PROBLEMA NACIONAL BRASILEIRO"**

11 — Não há povo independente, muito menos autêntica soberania política, onde não há organização econômica e administração financeira. Os reflexos do **negocismo** na vida pública nunca permitiram exação no trato das nossas finanças. As **constituições**, 1891, 1934, 1937 e 1946, nunca responsabilizaram governantes desavindos. Acobertavam, isto sim, a espoliação e a dissipação quanto aos haveres públicos. As garantias **jurídicas** serviam para prestigiar a **desordem**. As funções **constitucionais**, pela mecânica do procedimento **político**, inclusive com prestigiadas decisões judiciárias, protegiam ações confessadamente ineptas em prejuízo das condições normais da nossa existência. A grande reação aos estudos que fizeram ao projeto da **carta** de 1967 estava em que ela procurava ser **brasileira**, como a russa é **russa** e a francesa bastante **francesa**. Em ser nativa não havia nada demais para prejudicar, nem motivo para a campanha **revisionista** de alto porte reacionário. As tendências nos chegam de longe exigindo uma **constituição** para a nação que seja o arcabouço anatômico, "o corpo estrutural da sociedade política", como diria Torres. É

preciso compreender que a sociedade, pelos seus elementos vitais de associação, impõe **constituir-se**. Vivemos até aqui de ensaios e reformas: “cada idéia nova pousa sôbre ruínas, cada transformação planta as inspirações de um sistema sôbre a agreste verdade de formas sociais ainda grosseiras”. Já passamos o tempo de **formação** e ainda não atingimos a normal maturidade política. Inclusive, para argumentar, em matéria de leis, os **comunistas** são chineses ou são soviéticos. De maneira igual, os **fascistas** seriam italianos, polacos ou alemães. O problema **nacional brasileiro** é ainda muito menos brasileiro do que imaginamos: Alberto Torres se torturou com isto e Oliveira Viana procurou ensinar com os dados que a história ensina. Mais que harmonia arquitetônica as **constituições** necessitam de **corpo** orgânico natural. Os órgãos sociais são os mesmos que os da anatomia do **ser animal**. Traçar a sua **política**, não é fácil, mas não é difícil: basta a percepção **dos fatos** que juntam a **natureza** com a **história**. Não existe, por assim dizer, uma **organização única** para as nações. Elas se **corporificam** existindo e vivendo a sua existência histórica. Elas se fazem de **impulsos** e de **instintos**, de **espírito nacional** e **consciência coletiva**, com a força **terra** e os **costumes** ambientes, através de **um todo cujos** valores falam de sangue e de circulação social. Os instrumentos **políticos** são aqueles instrumentos de natureza **nacional**. A vida de um povo gravita em torno do seu **habitat**: não se pode impor artifícios, diante dos dados sociais, em razão de **realidades** que estão permanentes. O que sucede com o **homem**, sucede com o **corpo social**. Uma **constituição** é forma de matéria e de espírito, é concepção geral de vida na medida em que a nação cresce com o Estado.

## O CONSTITUCIONALISMO NO BRASIL

12 — A história **constitucional** do Brasil é a história de um país novo onde o **pensamento político** não encontra raízes próprias buscando inspiração nos exemplos estranhos à nossa formação. Não é de hoje essa forte tendência para a procura de idéias nos livros e nos exemplos estrangeiros. O Brasil, bem observado, sobra como corpo isolado. Os princípios **institucionais** aqui desde sempre foram estranhamente **adotados**. No Vice-Reinado em 1640, com as “Ordenações do Reino”, instalamos uma política de projeção metropolitana. A instabilidade, com o divorcio da realidade indígena, foi o primeiro mau começo falso? Os regimes e as suas leis, como os homens também, quando marcados pela transitoriedade, não apresentam caráter de evolução normal. Nosso desenvolvimento, no primeiro período histórico inicial, não passou do estágio característico de construção. 32 anos depois do **descobrimento** iniciou-se a **descoordenação** do poder e da autoridade: divididos em Capitanias Hereditárias, os donatários

exerciam poderes em conflito com os poderes da Coroa. Na Colônia já praticamos o erro da perda da unidade necessária. O sistema produziu resultados negativos impondo uma precária independência e ativando a falta de interesse público comum entre as Capitânicas. Voltando ao princípio resolveu-se tentar a subordinação através de um governo-geral, isto em 1548 e com sede na Bahia. Depois da **descoordenação** forçava-se a **centralização** da administração colonial. Acabados com os **donatários** iniciava-se a experiência de um novo sistema em conflito com as influências locais desenvolvidas na terra recém-descoberta. Diferentes fases que sucederam não produziram efeitos políticos esperados: a nação se manteve paralizada, de 1640 até 1815, sem qualquer política econômica programada, passando de Vice-Reino de Portugal à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarve. Em 1820 quando estava refugiado no Rio de Janeiro com toda a sua nobreza, escapando da expansão napoleônica, em consequência da Revolução do Porto e da convocação das Cortes, D. João VI como monarca exilado jurou Constituição obrigado por forças distantes. As bases dessa Constituição foram juradas aqui no Brasil por D. Pedro I perante Senado e Câmara no dia 5 de junho de 1821. Passados séculos ainda herdávamos princípios impostos. Estávamos amarrados às "Ordenações" e à vontade da metrópole. Assim formava-se o **carater político nacional brasileiro** com a exclusiva preponderância de interesse oposto à nação em formação. Vestíamos com vestimenta alheia toda uma estrutura nascente que se deformava politicamente. O caminho do futuro se iniciava cheio de incerteza, as instituições não evoluíam normalmente, não havendo sequer **autonomia de vontade** capaz de compreender uma **sociedade diferente**. O costume da **imitação** se projetou como doença fatal inspirando soluções irreais e soluções que provocaram e continuam provocando crises de estabilidade e de segurança política. Ainda atualmente, na aproximação do ano 2000, os mesmos erros estão atuantes, as mesmas indecisões estão frequentes, as concepções forasteiras continuam prestigiadas apontando ao mundo um país em luta por **organização própria** e cada vez mais lutando por ser organizado.

## PRIMEIRA CONSTITUINTE

13 — A chamada "Primeira Constituinte" foi a primeira tentativa prática de emancipação política e econômica. A convocação da 1.ª Assembléia Constituinte e Legislativa, efetivada antes da proclamação da Independência, traria orientação sob prestígio da metrópole poderosa aunciadora de crises que atuavam em prejuízo da **unidade nacional**. Mudava-se, apenas, de roupagem. Tudo continuaria no mesmo, da Colônia para a Império. O espírito portu-

guês, das leis portuguesas, da formação política além oceano, instalava-se no dia 3 de maio de 1823 para uma **separação geográfica** e não no sentido de criar condições imediatas para uma nação que pretendia ser independente. Falharia, por completo, a mecânica futura de execução constitucional. Nunca em tempo algum, apesar da Comissão Especial que redigiu o projeto da Constituição onde o Relator designado foi Antonio Carlos, houve tamanha rivalidade entre brasileiros e portugueses adotivos prestigiados pelo Imperador. As divergências foram de tal monta, os conflitos políticos tão perigosos, que a Constituinte foi dissolvida logo mais no dia 12 de Novembro de 1823. Surgiu, então, a emergente necessidade da **outorga** criando-se um Conselho de Estado com a finalidade de elaborar novo projeto constitucional. Apresentado no dia 11 de Dezembro o projeto foi distribuído às Câmaras Municipais para receber emendas que seriam submetidas à nova Constituinte. Descentraliza-se assim a **vontade única** em favor de pronunciamentos **marginais** perturbadores da **vontade geral**. Mas o Império estava agitado, ninguém sabia bem o que pretendia, não havia preparação de consciência política, a soberania era mito herdado, os donos da terra existiam aos milhares, o afastamento de Portugal incentivara ambições de posse e de comando. Dentro da anarquia difícil seria o estabelecimento de uma **ordem constitucional** homologando instituições não existentes e consagrando um regime de princípios não legitimados pela falta de tradição. Enquanto nos Estados Unidos as **instituições** eram transplantadas, aqui no Brasil eram impostas a uma população rarefeita, dispersa por um imenso território sem qualquer aparência de formação política. Em face das perturbações, da desordem nas províncias divididas, da falta de uma consciência que fosse nacional, falhava a Constituinte nos seus propósitos de **organização política**. Achou melhor assim o Imperador, no uso dos seus poderes pessoais, não ouvindo mais ninguém, jurar o projeto tal como anteriormente foi elaborado e lhe foi apresentado. Esse o nosso início, o nosso primeiro começo, com a **outorga** de uma Constituição. A nação **nascente** estaria longe das suas realidades primárias. O artifício se instalava mobilizando não forças **naturais**, mas forças que não integravam a **verdade brasileira**. A **outorga**, porém, era um fato. **Fato** que a política haveria de discutir até 1891.

### A CARTA IMPERIAL, SEUS PROPÓSITOS

14 — Essa **carta**, escrita com objetividade, é condição do **tempo político**. Era preciso que a nova nação, mal ou bem politicamente, funcionasse **constitucionalmente**. Necessárias eram as funções, os órgãos, os poderes, a natural criação de **instituições**. No rígido **centralismo unitário** estava a técnica da Constituição Imperial. Ensaiaava-se

o autoritarismo favorecendo os princípios da **deformação** política. A filosofia da época consistia no fortalecimento do poder central ou na institucionalização do poder imperial. Com a promulgação em 25 de março de 1824 estabeleceu-se assim quatro poderes políticos: o Legislativo, o Moderador, o Executivo e o Judiciário. O **Legislativo** organizava-se através de duas Câmaras: a dos Deputados temporária com o caráter efetivo e a dos Senadores com o caráter vitalício (Art. 35 a 40). O **Moderador** cabendo privativamente ao Imperador com a importância de tutelar pela independência e harmonia dos demais poderes (Art. 98). O **Executivo** constituído pela pessoa também do Imperador e pelos ministros de Estado. O **Judiciário**, ainda de movimentação precária, pelos juizes e jurados (Art. 151). Quanto às províncias seus governos eram exercidos por um presidente nomeado pelo Imperador, e por um Conselho Geral (Art. 165). O governo municipal, de relativa autonomia subordinada, tinha formação eletiva (Art. 168). O Estado brasileiro, àquele tempo passado, não deixava de ser um **fato** ou uma simples criação **natural**. Apoiava-se na organização da sociedade colonial e na ordem social que lhe era particular. O equilíbrio territorial estava mantido com a **integração** política das províncias no **todo nacional**. No seu aspecto prático, de atividade político-jurídica, de afirmação valorativa real, o Estado constitucional de 1824, oferece ensinamentos a que o **direito** deu forma e conteúdo de autêntica **nação**. Por isso mesmo, quando observamos os tempos modernos, ou quando analisamos a história das instituições políticas, maior importância somos obrigados a dar ao que se define como realidade **geográfica** e verdade **social**. Tanto essa **realidade** como essa **verdade** são elementos indispensáveis de formação originária do Estado e de fixação do pensamento político não dogmático.

## OS PRINCÍPIOS POLÍTICOS

15 — Razão pela qual, os **princípios** da Constituição de 1824, se constituem como normas de ordem **jurídica** e natureza **social**. Procuraram manter, como mantiveram, alguns **têrmos** que alcançaram a tradição na evolução histórica. São êles: 1) — nação livre e independente; 2) — governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo; 3) — a adoção da religião católica, sendo permitido outros cultos; 4) — poderes legislativo, moderador, executivo e judiciário; 5) — capacidade do Imperador para convocar e dissolver a Câmara dos Deputados; 6) — eleição indireta para a Câmara dos Deputados e para o Senado pelo sistema da lista triplíce; 7) — o Príncipe Imperial, com 18 anos de idade, seria considerado Conselheiro de Estado; 8) — a elaboração do Código Civil garantindo o direito de propriedade. Foi essa Constituição, pelo espírito que a elaborou,

um dos maiores documentos políticos esquecidos do século dezanove. **Justifica-se:** num regime não republicano, saído dos costumes coloniais, através do Art. 179 garantia os direitos civis e políticos. **Explica-se:** com a lei civil pretendia afirmar a garantia do direito de propriedade e com a lei criminal abolir os açoites e o uso do ferro quente e outras medidas de ferocidade penal. A **carta** oferecida ao povo, dentro dos princípios de organização do Estado e de sua competência, como ainda pelo reconhecimento dos direitos dos súditos, por força de processo político natural colocou o Brasil no primeiro plano das conquistas já adquiridas pelos Estados Unidos da América e países de Europa. Quando, em sua transformação, a Colônia ficou superada pelo Império, começávamos a ensaiar o **liberalismo** que seria o sinônimo de liberdade. O Estado **patrimonial** daria lugar ao Estado liberal popular. O início foi bom, bastante ótimo, apesar dos percalços que a história depois registrou. A decomposição da monarquia não foi tanto por culpa do funcionamento do regime como por responsabilidade daqueles que amavam e continuam adorando as formas que no estrangeiro se passam por exóticas e contrárias às coletividades jurídicas nacionais. O chamado **ocaso do Império** não dependeu de princípios, mas de homens, espadas, grupos e classes.

### AS REGÊNCIAS E ATO ADICIONAL

16 — Os acontecimentos são os  **fatos**  e não podem sequer ser negados pela história. A derrota política com a perda da Cisplatina em 1829, levaram melancolicamente o Imperador a abdicar do Trono no dia 7 de Abril de 1831. Agitações internas atingiam o regime e a autoridade do poder central. Não eram os princípios que estavam em jôgo, porque foram os  **princípios**  que salvaram a soberania nacional. Organizou-se, então, conforme a Carta de 1824, a Regência Trina Provisória, cuja imediata providência foi o retôrno do Ministério exonerado pelo Imperador e a conseqüente convocação de uma Assembléia . Era preciso mudar para que a opinião aceitasse os  **fatos**  acontecidos. Em 12 de outubro de 1832, após votação, foi sancionada pela Regência a lei autorizando a reforma constitucional, efetivada com o Ato Adicional de Agosto de 1834. Algumas transformações foram conseguidas como aquela que substituiu os antigos Conselhos Gerais das Províncias em Assembléias Legislativas. A mais importante delas, pela razão da unidade do poder, foi a substituição da Regência Trina Permanente pela Regência Una Temporária e a supressão do Conselho de Estado. Sômente, porém, em 12 de Maio de 1840, foi promulgada Lei de  **Interpretação** , colocando as províncias novamente sob a dependência do poder central. Esse  **Ato**

**Adicional** teve caráter revolucionário de estrutura. Chegou a ser autoritário diante do liberalismo reinante. Os tempos, no entanto, ainda não eram tranquilos. O pensamento político bastante incerto não apontava rumos definidos. Pela Lei n.º 251, de 23 de Novembro de 1841, ficou restabelecido o Conselho de Estado e pelo Decreto n.º 523, de 20 de julho de 1847, instituiu-se o cargo de presidente do Conselho de Ministros. Na busca da autoridade, quebrada pela ausência do Imperador, a nação novamente se restabelecia após nove anos, fundando o prestígio político na unidade política e administrativa do Ministério. Pelo espaço de cinquenta anos quase, consolidadas as instituições pela sistemática adotada, essas **instituições** presidiram os destinos da nação, sob a direção segura de D. Pedro II. Os impasses reformuladores não conseguiram perturbar nem o equilíbrio do Brasil em guerra. Economicamente as fronteiras progrediram mesmo depois da desanexação da Banda Oriental. A contínua atividade guerreira ao sul jamais chocou a geografia **econômica** com os possíveis equívocos de uma geografia **política**.

### 1870: MANIFESTO REPUBLICANO

17 — Já àquale tempo se dizia que “uma longa e dolorosa experiência haviam doutrinado ao povo, aos partidos e aos homens públicos em geral da nossa terra”. Se afirmava, melancolicamente, que “a imprevidência, as contradições, os erros e as usurpações governamentais, influindo sobre os negócios internos e externos”, haviam criado situação deplorável, “em que a inteligência e os caracteres políticos parecem fatalmente obliterados por um funesto eclipse”. A emissão desse **manifesto**, de 1870 até 1889, ficou marcante nos episódios que antecederam à **republicanização** do Brasil. Seria, como **documento**, um espelho para a futura República. Assim não o foi, porém, malgrado elevado número dos signatários, atuarem decisivamente na formação do pensamento republicano. Nele estavam, os resíduos futuros, que iriam influir nas críticas que depois se fizeram ao novo regime instituído. A sociedade brasileira, na palavra responsável do **manifesto**, “após meio século de existência como coletividade nacional independente”, encontrava-se apesar disso, “em face do problema da sua organização política”, como se então surgisse do caos colonial. No bojo do **esclarecimento** pretendido, não se pretendia **convulsionar**, não obstante “um regime de compressão e de violência” aconselhar a “conspiração como direito”. Com as armas da discussão, “instrumentos pacíficos da liberdade”, denunciava-se “o regime das ficções e da corrupção”. Um século depois, próximos do ano de 1970, as questões quase são idênticas numa demonstração de que o Brasil, ainda está longe de adquirir pela sensibili-

dade dos seus homens as virtudes da **maioridade política**. A defesa da **federação** recomendada estava no “topografia do nosso território, nas zonas diversas em que ele se divide, nos climas vários e nas produções diferentes, na necessidade de modelar a administração e governo local respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física”. Não se pensou na época, que o **federatismo geográfico**, poderia se tornar em confederação e separatismo. Os excessos de linguagem, quanto ao realismo contingente dos problemas, foram na exatidão normais: **centralização** para os manifestantes seria o mesmo que **desmembramento**; enquanto que **descentralização** o mesmo que expressão de **unidade**. As reformas a que aspiravam os republicanos de 1870 seriam as mesmas de agora, “complexas e abrangentes de todo o nosso mecanismo social”. Historicamente, não contrariando ao direito e aos interesses dos Estados continentais, enfatizava “somos da América e queremos ser americanos”. Mas as palavras ficaram com os problemas desafiando a incontidência secular. A nação continua, pelos **fatos** isolados ou de conjunto, em procura dos meios que correspondam ao fatalismo da transformação econômica e social.

#### ÚLTIMA FALA DO TRONO

18 — Os fins de governo, mesmo com a rudeza dos acontecimentos **já acontecidos**, não abalam as manifestações de otimismo que escondendo transformações iminentes, encaminham às nações para outras fórmulas econômicas, sociais e políticas. Com a **Última Fala do Trono**, por ocasião da abertura da 4.<sup>a</sup> Sessão da 20.<sup>a</sup> Legislatura, em 3 de Maio de 1889, o Brasil estava no rumo estável “votado pela Providência” para caminhar através dos “mais esplêndidos destinos”. Foi assim em 1889, em 1930 e em 1964. “A situação interna é próspera em geral”, dizia a **fala**. “As rendas públicas continuaram a crescer o ano passado, além das previsões do Orçamento, e o mesmo se dá no exercício corrente”, continuava a **fala**. “O desenvolvimento do comércio e das indústrias vai atraindo capitais estrangeiros, em moeda metálica, que circula com diferença para menos em relação ao papel moeda do Estado, agora acima do valor do nosso padrão monetário”, explica a **fala**. “O Tesouro Nacional, livre da avultada dívida flutuante, que veio de anteriores exercícios, tem disposto de meios mais que suficientes para as despesas internas, sem necessidade de recorrer aos expedientes de antecipação de receita, e conserva em Londres grande parte do último empréstimo, para suas aplicações legais”, **esclarecia** D. Pedro II, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil. Fora o aparecimento de algumas epidemias, devido ao extraordinário rigor do verão, influenciando sobre causas mórbidas, grassando na Capital do Império, Campinas e Santos, as re-

lações com as potências estrangeiras continuavam a “ser da mais cordial amizade” e o “espírito de ordem da população brasileira” prevalecia nas poucas oportunidades “em que fatos isolados, de pequena gravidade” exigiam os conselhos da prudência ou a intervenção da autoridade pública”. Seis meses após, preocupado em que os **representantes da nação** adiantassem a discussão do Código Penal e do Processo Militar, com as finanças equilibradas não obstante o **relatório** de Rui Barbosa como Ministro da Fazenda do Governo Provisório, se instalava a República em 15 de Novembro. As surpresas **políticas**, com a substituição dos governos no Brasil, se fazem puramente **circunstanciais**. Com a República **nascente** o Brasil estava salvo. Quem melhor ponderava era Rui Barbosa, pouco depois no 9 de maio seguinte: “**Hoje, já estamos tranquilos sobre o nosso futuro. Dobramos o cabo das tormentas e estamos nas regiões benditas, onde a face do mar só se encrespa com as brisas perfumadas, que vêm das florestas virgens, onde são clássicas as hosanas à liberdade**”. Curioso este Brasil, onde os contrastes e as contradições, fazem a história de um povo sem história. Onde tudo está por fazer não vencendo o passado, mas fazendo do **passado consciente** um juízo de como na realidade a nação se desenvolveu através dos diferentes **ciclos essenciais**.

### ESTRUTURA DA CARTA DE 1891

19 — Nas tramas de bastidores, a influência havida, obedecidas as tendências da época, foi a influência do **executivo** através do **governo provisório**. Por essa razão, senão outras de pouco interesse, a Constituição de 1891, inspirou-se em suas normas fundamentais na Constituição dos Estados Unidos da América. Difícil outro caminho, orientação política diferente, para os constituintes republicanos. Os seus princípios gerais fundavam: a) — na forma do governo republicano (art. 1.º); b) — no sistema de um Estado federativo (art. 1.º); c) — no regime de governo presidencialista (art. 41); d) — no legislativo, executivo e judiciário **independentes e harmônicos** entre si como órgãos da soberania nacional (art. 15); e) — no **executivo** exercido pelo presidente que teria como substituto, em caso de necessidade, o vice-presidente, que era também presidente do Senado (arts. 41 e 49); f) — no **legislativo** formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado (art. 16); g) — no **judiciário** exercido por juizes e tribunais compostos do Supremo Tribunal Federal e de juizes e tribunais federais distribuídos pelo país (art. 55); h) — nos Estados com **constituição própria**, respeitando-se os princípios da **carta federal** (arts. 63 e 65); i) — nos **municípios** organizados pelos Estados assegurada a autonomia em tudo que dissesse respeito ao seu particular interesse (art. 68; j) — no Tribunal de Contas para verificação das contas da União e veri-

ficação da sua legalidade (art. 89); k) — na garantia dos direitos individuais (art. 72); l) — na instituição da **justiça militar** para formação de culpa e julgamento dos crimes militares (art. 77). Bem escrita, bastante clara, mesmo assim não se evitaram os equívocos políticos. Quem sabe a **realidade** não fosse aquela **constitucionalmente** ordenada. Respeitada, discutida, criticada, a reforma que sofreu em 1925, por proposta do presidente Artur Bernardes, aprovada no ano seguinte pelo Congresso, evidenciou a verdade do **executivo forte**. Algumas emendas foram consagradas, entre elas as que enumeravam princípios constitucionais que os Estados (federados) deviam observar (art. 6), a criação do veto parcial (art. 37) e a limitação restritiva do **habeas corpus** na proteção da locomoção (art. 72). As **emendas** contrastavam com as inclinações liberais impostas à nação. O Brasil não estava ainda preparado para franquias políticas à moda anglo-americana. O **republicanismo** não era uma ideologia, pois nascido do **positivismo** não seria capaz de **institucionalizar** valores de economia ou de cultura.

### A CARTA DE 1891

20 — A República foi um **fato natural** no Brasil. Não cabem aqui neste **ensaio** indagações outras que não as de natureza **constitucional**. O exame de profundidade histórica compete aos pesquisadores da história. Os episódios, porém, ainda se repetem: vitoriosa a **revolução republicana**, no dia 15 de Novembro de 1889, constituiu-se um **governo provisório**, com poderes discricionários conforme **decreto** baixado naquele mesmo dia **regulamentando** a revolução. Como preliminar **política** êsse decreto **instituiu** o sistema federativo até o pronunciamento definitivo do voto da Nação pelo sufrágio popular. Logo mais no dia 3 de Dezembro, comemorando o aniversário do **manifesto republicano** de 1870, o governo **provisório** por outro decreto de n.º 29, nomeava comissão de cinco membros para elaborar projeto de **Constituição**. Os fatos caminharam rápidos como em 1964. Com mais outro decreto de n.º 78-B, do dia 21 de Dezembro de 1889, convocou-se uma Assembléia com data marcada para 15 de Novembro do ano seguinte, com a eleição dos seus membros para o anterior 15 de Outubro. Na data previamente fixada foram eleitos 63 senadores e 205 deputados. A comissão nomeada para a feitura do projeto-base, apresentou na ocasião três estudos diferentes: um de autoria de Santos Werneck e Rangel Pestana, outro de Magalhães Castro e um terceiro de Américo Brasiliense. Fundidos em um só, com a redação de Rangel Pestana, era o projeto apresentado ao governo em 24 de Maio de 1890. Com algumas modificações feitas por Rui Barbosa, foi o mesmo aprovado e publicado para depois ser encaminhado ao Congresso, já sob a presidência de Prudente de Moraes. No dia 22 de

Novembro de 1890, escolheu-se uma comissão de 21 membros, um de cada Estado da **nascente federação** e do Distrito Federal, para que oferecesse parecer. Oferecido o **parecer**, o que se deu em 10 de Dezembro, as discussões se alongaram até 23 de Fevereiro de 1891, quando foi êle aprovado no seguinte dia 24. O trabalho da **Comissão dos 21**, propondo alterações substanciais, foi de alto mérito histórico e político. Estava presente no **espírito constituinte** a necessidade de uma ampla **democratização** constitucional. Daí, dentro de uma orientação de pensamento, estabelecer-se a eleição **direta** para Presidente, Vice-Presidente e Senadores, conforme a emenda Julio de Castilhos, como também a redução no mandato presidencial de seis para quatro anos, competência ao próprio Congresso para prorrogar sessões, supressão das penas de banimento e de morte e a rejeição do dispositivo que proibia a fundação de novos conventos ou ordens monásticas. No tempo, as alterações foram de importância. Olhadas à distância, pouco importam.

### PARALELO 1930

21 — O ano de 1930 jamais poderá ficar esquecido porque foi um marco decisivo no desenvolvimento alterado do processo republicano, aqui no Brasil. Praticamente de início nada mudou, a não ser homens nos principais postos governamentais. Mas a **Revolução**, por condições naturais, procurava **margens** para a corredeira popular acabando com as forças tradicionais que caminhavam desde 1891. Vargas, passado o 24 de Outubro, com a nação **descontitucionalizada**, tornou-se impotente diante dos acontecimentos. A Lei Orgânica do Governo Provisório, com 18 artigos, reformulava a estrutura política em termos **discricionários**. Estabelecia como pontos de organização: um governo integrando o **executivo e o legislativo** (art. 1.º); a dissolução do Congresso, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais (art. 2.º); mantendo o **judiciário** com normais atribuições legais, salvo conhecer atos do Governo Provisório ou de seus delegados (art. 3.º); prestigiamento das leis constitucionais e demais leis em vigor, não conflitantes com a Lei Orgânica (art. 4.º); suspensão das garantias constitucionais (art. 5.º); intervenção federal nos Estados e Municípios (art. 11.º); limitação do **poder constituinte** (art. 12); criação de um Tribunal Especial para receber, processar e julgar os crimes políticos e funcionais (art. 16). O texto da Lei Orgânica não merece sequer análise da crítica histórica. Revela imprecisão na sua feitura quando procura harmonizar as **leis existentes** com o imperativo da **intervenção**. No momento os acontecimentos marcaram a ação governamental. Tanto assim que foi inevitável a Revolução Constitucionalista de 1932 em São Paulo comandada pelo **interventor federal** naquele Estado,

não obstante já marcadas com data certa as eleições **constituintes**. A Assembléia que se instalou depois no dia 15 de Novembro de 1933 funcionou regularmente para estudar anteprojeto apresentado. A "Comissão dos 26", as várias subcomissões, alterando capítulos sem alterar substância, manteve o cunho social-democrata extraído da Constituição de Weimar como fonte primária de inspiração. Em 16 de Junho de 1934 era promulgada a **nova constituição**. Em 1891 **copiava-se** o pensamento dos Estados Unidos da América. Em 1934 o **modelo alemão** de Weimar numa tentativa afoita de aproximar realidades diferentes. O período de vigência não teria assim mui longo sentido histórico. Seria uma **constituição** de permanência política cuja motivação estava na quebra do **processo** em 1930.

### BRASIL: 1932

22 — Logo depois dos insucessos da Revolução Paulista, o Brasil despertou para um **constitucionalismo** agressivo, intelectualizado, teórico, doutrinário, mais literário que propriamente **jurídico**. As inspirações vinham do próprio **governo provisório** então constituído. Sem estrutura, com a mesma sistemática de antes de 1930, sem programação administrativa, o Estado **brasileiro** não impunha condições de equilíbrio nas gestões internas ou de confiança nas negociações internacionais. O regime implantado em 1889, abastardado pelos efeitos de uma orientação **revolucionária** pouco objetiva, ainda estava bastante vivo para não permitir que a **realidade existente** fôsse violentada nas suas bases por outros princípios que não fossem aqueles afirmados pela **tradição histórica**. A convocação, no momento, de uma Assembléia Constituinte, tamanhos eram os desassêtos de opinião e de idéias, não seria a orientação melhor aconselhada para a **organização** de uma **legalidade** não exposta à subversões esperadas. A expressão política chamada **nacional** assumia formas diferentes em diferentes países. Além disso, embora o povo estivesse impaciente, condicionava-se um pensamento, formava-se uma **mentalidade** inquieta, deixando a **sociedade** em suspenso quanto aos rumos **constitucionais** a tomar. As lições italianas, com o advento do **fascismo**, implicavam em outras concepções de governo, de direito civil ou penal, em outros conceitos de ordem pública e representação política. Com o **sovietismo** mudavam-se os critérios educacionais, como também adotava-se o **método marxista** para análise e aplicação dos textos legais. O Brasil estava assim, para os líricos e reformistas, entre os países retardatários do mundo ocidental, incapaz de romper com o que ainda existia do antigo regime. Os partidos **socialistas** europeus, sob a influência do maior deles que era o alemão, propunham-se atender uma **realidade econômica** já atrasada com o alheamento da técnica, da indus-

trialização e da tecnologia. Não poderiam as **elites brasileiras**, não abstante a indiferença da burguesia nacional, desconhecer o processo na época empreendido pelo **socialismo** como sistema econômico, jurídico e social. A tarefa dos revolucionários de 1930, incomparavelmente mais difícil do que a dos republicanos de 1889, não era obrigação simples para o punhado de figurões detentores únicos do **poder**. Sem eleições gerais, liberdade de imprensa e de reunião, sem o choque de opiniões as instituições públicas estavam vivendo uma vida aparente tendo a **burocracia** tradicional como único elemento de segurança e de estabilidade. É nesse momento, quando o regime se vê ameaçado pelas indecisões ambientes, que Vargas toma a liderança dos debates, nomeando pelo Ministério da Justiça "**Comissão encarregada de elaborar o ante-projeto da futura Constituição Brasileira**".

### DIANTE DO OBSCURO ABSOLUTO

23 — Havia uma preocupação, para a sociedade brasileira **suspensa e inquieta**, depois de tão **prolongadas provocações**: a preocupação de **ordenar** a vida política da nação. Dessa maneira, a "**Comissão encarregada de elaborar o ante-projeto da futura Constituição**", reunida em 11 de Novembro de 1932, conforme Ata da Sessão de Instalação, começou auspiciosamente os seus trabalhos. Convocando algumas figuras então representativas de atividade intelectual, desde a primeira reunião deu ênfase aos objetivos pretendidos numa exteriorização de tendências cujas fontes de inspiração eram bastante conhecidas. Pertenciam à Comissão nomes ilustres que merecem sejam lembrados: Francisco Antunes Maciel Junior (Presidente), Agenor de Roure, Agrícola Câmara Lobo Belhlem, Americo Brasílio Silvado, Alceu Amoroso Lima, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, Artur Ribeiro, Astolpho Vieira de Rezende, Bertha Lutz, Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, José de Casaro Nunes, José Francisco de Assis Brazil, Alvaro Cumplido de Sant'Anna, Francisco Alvares da Silva Campos, Pedro Aurelio de Góes Monteiro, João Mangabeira, José Américo de Almeida, Laudelino Freire, Luiz Zregler, Afrânio de Mello Franco, Nathercia da Silveira, Francisco de Oliveira Passos, Francisco José de Oliveira Vianna, Oswaldo Aranha, Francisco Cavalcante Pontes de Miranda, Prudente de Moraes Filho, Cezar do Rego Monteiro Filho, Serafim Vallandro, Francisco Solano Carneiro da Cunha, Henrique Stepple Júnior, Themistocles Brandão Cavalcanti e Victor Vianna. Com obediência do Art. 3.º, letra **b** do **regimento** da Comissão, baixado com o Decreto n.º 22.040, de 1.º de fevereiro do mesmo ano, ficou escolhido Afrânio de Mello Franco para a 2.ª Presidência. Coube a Secretaria Geral a Otto Prazeres, "**já nomeado, e cuja nomeação** estava

**confirmada**". Para secretário da Mesa da Presidência foi convidado Themistocles Cavalcanti. Na forma do Art. 4.º do Regimento foram nomeados membros da Sub-Comissão, necessária à coordenação e sistematização dos trabalhos, sem prejuízo, é claro, da iniciativa de qualquer outro representante da Comissão Geral, os seguintes senhores: ministro Assis Brasil, ministro Mello Franco, ministro Oswaldo Aranha, ministro José Américo, ministro Agenor de Roure, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, Prudente de Moraes Filho, Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, João Mangabeira, general Pedro Aurelio de Góes Monteiro e Francisco Oliveira Viana. Diante do "obscuro absoluto", Pontes de Miranda como membro da Comissão, imediatamente de início, afirmou para orientação que vivera **"senão a estudar a metodologia científica e a própria sistematologia jurídica em função da reforma da Constituição, sendo que, enquanto todo esse povo batia palmas à Constituição Rui Barbosiana, eu a atacava"**. Era a primeira definição de cunho "não liberalista" contra a Constituição de 1891.

### ORGANIZAÇÃO DA LEGALIDADE

24 — A tônica das conversações não era somente dar uma Constituição para o futuro, mas **organizar a legalidade** em termos de **ordem para a garantia** indispensável da **segurança pública**. Mas os resíduos de 1889 ainda não haviam desaparecido do espírito dos homens governantes e os temores não eram pequenos quanto à necessidade de impôr ao país uma outra **carta** com diretrizes liberais. Para o ministro presidente Antunes Maciel, cumpria **"organizar uma legalidade que não ficasse exposta à inversões e subversões sucessivas, que não acoroçoasse o latente espírito de revolta existente entre todos os povos, que assegurasse ao menos um sistema de garantia e de freios capazes de acautelar e prevenir usurpações, dando a paz relativa indispensável ao aproveitamento das forças vivas e ao convalescimento da precária economia"**. Falava sem melhor explicar em "tumulo universal" e nos "idealismos preconcebidos e exagerados" que nortearam a elaboração da Constituição de 24 de Fevereiro. Os germens da **reforma** de 1937 estavam latentes quando se criticava o "presidencialismo sonoro e elástico" instituído em 1891, animado pelas "franquias liberalíssimas daquele **sistema formoso** que, de corruptela em corruptela gerou a irresponsabilidade". Natural era, portanto, para Antunes Maciel, que se adotassem precauções, "contra o risco de nova incursão nos domínios da **poesia** constitucional". Para êle, como para os **constituintes** de 1937, o Brasil reclamava uma "estrutura orgânica que correspondesse ao imperativo das suas tradições". Considerava, porém, óbvio, que a Comissão se acercasse "das conquistas esmaltadas nos novos códigos, decretados após a grande guerra (1914-18)

fotografando evoluções e transições ocorridas, de repente e de alto a baixo, nas nações que aquela luta formidável transformou e criou". Só assim "nos organizariamos em bases duradouras, a cavaleiro das surpresas, das interpretações tendenciosas e das derrogações sumárias que hipertrofiaram, entre nós, o presidencialismo, gerando a anarquia mental e política que a Revolução (1930) procurou combater, visto como a opinião nacional não dispunha, legalmente, de poder coercitivo sobre os governantes". O pensamento estava lúcido e a intenção serenamente clara: para a **organização da legalidade**, o presidencialismo não seria aquele de 91, mas um **presidencialismo** precavido e cauteloso assentado na força ponderável de um **executivo forte** como pregavam as nações européias saídas da **guerra**, como a Itália, a Alemanha e a Polônia. Quanto a isso nada demais, porque a **tese** vitoriou-se posteriormente, no entendimento dos regimes que venceram os fatos da **segunda grande guerra** sem quebrar os clássicos postulados da **organização democrática**. A Constituição norte-americana ainda está presente sem que preciso fôsse reedificar o "direito constitucional americano".

### LIBERALISMO, DEMOCRACIA E SOCIALISMO

25 — Pontes de Miranda é um investigador coerente nos seus propósitos. Já em 1932, conforme confessa, trazia 22 anos de "meditação sobre o problema constitucional do Brasil, contra a Constituição de 1891". Agora com mais 60 anos de estudos e de pesquisas, não é um adversário da Carta de 1967, pelo contrário um interprete **histórico** das suas peculiares condições **políticas**. Posição à parte, pensamento quase isolado, identificando-se em certas passagens com Alceu Amoroso Lima, a contribuição doutrinária que trouxe à Comissão anterior à constitucionalização em 1934, tornou-se valiosa para a **história** do constitucionalismo, no Brasil. Quando diz que "enganam-se aqueles que vêm nas Constituições recentes (antes de 1932) a cristalização dos novos indicativos da ciência do direito público e da sociologia aplicada", está conjeturando para um futuro bem próximo de crises orgânicas substanciais para a estabilidade social brasileira. Há quatro decênios, dando continuidade ao **pensamento político neste século**, três concepções desceram à arena e lutaram, quase impermeáveis, corpo-a-corpo: o liberalismo, a democracia e o socialismo. Devíamos ser, para Pontes, desde então, "o ponto de interseção equidistante dos três vértices típicos, em que se situaram os três povos de **maior responsabilidade ocasional** nos destinos do mundo: a Rússia, a Itália e a Alemanha, os dois povos unipartidários e aquele que, pluripartidário, põe todo o seu cérebro na decifração da fórmula trágica **democracia e governo melhor, vontade générale e verdade**, opinião

e acêrto". Não há dúvida, é preciso convir, que os chamados **direitos constitucionais** dependem dos tempos, são históricos e como **históricos** estão presentes no **processo** evolutivo das sociedades humanas. "São fatos profundamente relativos, como relativas as próprias relações a que se aplicam. Por isso é sempre preciso, **quando se faz hoje**, uma Constituição, conhecer-lhe, desde logo, **o tempo**, o modulo geral, a altura em que respira, para se saberem quais os **direitos antigos**, que se devem consignar, quais os direitos que se asfixiaram e quais os **novos direitos** que urge sejam revelados". É sempre de bom alvitre, antes de se escrever uma Constituição, perguntar que Constituição se quer, como o fez a **mensagem** em que redundou a Carta de 1967. "Não se começa a construir sem se estar ao par do que se deseja e se pode construir". Entre as **tendências**, todas elas importantes para o pesquisador, é sempre útil escolher aquelas que melhor condigam com as realidades **orgânicas naturais** de uma nação. O que não se esperou, mas não constituiu surpresa, foi o assistir depois de 1940, não a separação, mas a identificação em **ciência política**, ou nos métodos de govêrno, dos conceitos teòricamente antagônicos, de **liberalismo, democracia e socialismo**. Não há melhor exemplo que o trabalhismo inglês. Nem exemplo mais convincente que o exemplo dos Estados Unidos dos nossos dias atuais.

### **BRASIL: REPÚBLICA SOCIALISTA**

26 — Entre o socialismo e a **socialização**, não existem diferenças que se conflitem. **Socialização** é técnica de processo político com objetivos sociais determinados. Propondo, ainda em 1932, que o título do Estado aqui fôsse **República Socialista do Brasil**, Pontes de Miranda em choque com os seus conhecimentos de **sociologia aplicada**, estava apenas impressionado com a indeterminação dos vocábulos científicos em matéria de **política**. Socialismo, democracia, religião, não se explicam conceitualmente por si próprios. É preciso saber antes qual o tipo de govêrno socialista, qual o modulo democrático ou a que religião pertencemos. Daí ser lugar comum agora, inscrever certos **direitos** nas **cartas** de organização **constitucional**, quando êsses **direitos** não são exclusivos de estanques correntes políticas de opinião pública. Reconhecer **direito ao trabalho, à subsistência, a assistência, educação gratuita, à igualdade jurídica, política e econômica** dos sexos, "como vindos antes do Estado", nada mais é do que reconhecer conquistas que integram o patrimônio da civilização cristã. São, neste segundo quartel de século, **normas jurídicas** de costume social, **princípios sociais** de obrigatória formulação jurídica. Não seria nunca indispensável organizar um **Estado socialista** para que as conquistas históricas pudessem ser respeitadas no contexto das **cartas constitucionais**. A

ciência pode, muitas v&eacute;zes, desafiar a hist&ouml;ria teol&ouml;gica do universo, mas dif&iacute;cil &eacute; para ela, desafiar a hist&ouml;ria teol&ouml;gica do pr&ouml;prio homem. Falando de **hist&ouml;ria** n&ao; a consideramos apenas um **registro**, mas os **acontecimentos** em si mesmos como acontecem. Desprezar a **na&ccedil;ao** buscando subs&iacute;dios em **espa&ccedil;os sociais** diferentes, &eacute; como desprezar todas as fontes de experi&eacirc;ncia ou de conhecimento cient&iacute;ficos. Pontes em 1932, como em 1967, &eacute; **realista**, mas pouco **natural** no sentido dos problemas brasileiros. Afirma **verdades** que s&ao; **constantes**, como **verdades** podem ser tamb&eacute;m, no M&eacute;xico ou na Argentina, na China ou na Gr&eacute;cia. A vis&ao; do mundo &eacute; de um universo din&acirc;mico, de fen&ouml;menos em processo de transforma&ccedil;ao. A vis&ao; de um povo, como **na&ccedil;ao**, particulariza elementos de **cultura** que busca equacionar, problemas limitados a uma ordem interna nacional. Essa **cultura**, n&ao; o processo de evolu&ccedil;ao s&ouml;mente, reconhece a autenticidade da **vida condicionada** pelo ambiente **fisio-hist&ouml;rico**. Seria totalmente errado, contudo, considerar as **na&ccedil;oes** no plano internacional esquecendo aquele encadeamento l&ouml;gico que, na exist&eacirc;ncia de quase todos os pa&iacute;ses, afirmam **car&acirc;ter singular** para os ateni&eacirc;ses de ontem ou os russos de hoje. N&ao; vamos esquecer que o **s&eacute;culo dezenove** enriqueceu nossos estudos com respeito aos acontecimentos e institui&ccedil;oes, especialmente no sentido da compreens&ao; das **realidades nacionais** que s&ao; exclusivas.

### CONCEITO DE SOCIALISMO CRIST&Atilde;O

27 — Alceu Amoroso Lima, Trist&ao; de Atayde, na ocasi&ao;, foi bastante cauteloso ao situar a “corrente do catolicismo” no quadro da iminente **reconstitucionaliza&ccedil;ao** brasileira. Afastou a ci&eacirc;ncia pol&iacute;tica e a t&eacute;cnica jur&iacute;dica do seu **pensamento doutrin&acirc;rio**, inscrevendo-se entre aqueles que defendiam acreditando no **naturalismo** social. Encarou de tr&eas; modos essa **reconstitucionaliza&ccedil;ao**, como em 1967 poderia tamb&eacute;m ser encarada: a) — com a volta ao regime anterior; b) — com a transplanta&ccedil;ao de novas experi&eacirc;ncias sociais; c) — com a reintegra&ccedil;ao das leis do Estado na realidade da **na&ccedil;ao**. Estava t&ao; atual como poderia agora estar novamente. A volta ao regime anterior &agrave; Revolu&ccedil;ao de 1930 n&ao; s&ouml; seria indesej&acirc;vel, mas ainda imposs&iacute;vel. “Indesej&acirc;vel, porque t&ouml;do ret&ouml;rno hist&ouml;rico &eacute; artificial e, portanto, ef&eacirc;mero”. Imposs&iacute;vel porque n&ao; se apaga da hist&ouml;ria de um povo um acontecimento que t&ao; fundamentalmente o subverteu. “Imposs&iacute;vel porque o ambiente, a opini&ao;, as necessidades sociais objetivas e subjetivas, n&ao; o permitiriam com a f&ouml;r&ccedil;a que tem os imponder&acirc;veis”. **Transplantar experi&eacirc;ncias** para o meio brasileiro, precipitadamente, “sem que o tempo as tenha julgado”, seria renovar a imita&ccedil;ao j&acirc; tentada h&acirc; quarenta anos (1891) em desac&ouml;rdo com a **realidade substancial** da

nação. Não existe dúvida, Amoroso Lima estava certo, “pois não se legisla para um povo com leis estranhas à sua índole, nem se transportam impunemente Constituições, como quem aplica um sinapismo”. Parte-se, isto sim, como não pode deixar de ser, da **realidade concreta** para então chegar às **fórmulas jurídicas**. O mais **racional**, portanto, seria ontem como foi hoje, reintegrar as leis do Estado na **realidade** nacional. “O mais **racional**, porque a razão e a experiência nos ensinam que, embora subordinado, como todas as coisas humanas, a lei eterna é a regra natural das coisas, deve o Estado ser emanado da **nação** e nunca aplicado a ela.” A **história**, mestra maior, como ciência positiva também, aconselha que o Estado deve **nascer** naturalmente e não ser **constituído** artificialmente. Nessa ordem de raciocínio, menos técnico e jurisdicista Amoroso Lima completa Pontes de Miranda, mesmo assim não querendo, aceitando o Estado pela sua expressão **social-local** e não como simples **amoldação** arbitrária às ideologias efêmeras ou alienígenas. Essas palavras seguintes serviriam para a Constituição de 1967: assim pensar “é impedir a dissociação entre o Estado e a **nação**, entre o **poder** e a opinião, entre a lei e o **fato**”. Há uma harmonia a considerar entre o **poder espiritual** e o **poder temporal**, como uma das “conquistas primordiais da Igreja Católica, em matéria de **política**”. Os resultados de então, se existiram, pouco influíram nos **constituintes** de 1934, cuja obra nada permanente e de pouca duração, daria lugar a uma Constituição **outorgada** dentro da qual experiências falazes foram transplantadas impondo **mitos** ao invés de **realidades**.

### 1934 E SUAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

28 — Quanto aos **fins** poderia a **carta** de 1934 atingir objetivos políticos mais precisos de organização mais duradoura. Não conseguiu, porque a nação, modificada nas suas bases, exigia autoridade forte e não divisão de poder. As inovações de **pensamento** algumas ganharam a história atual e merecem ser lembradas. Deus no preâmbulo, contra a **carta** de 1891, é uma delas. Está continuando em 1967. A incorporação ao texto de preceitos de **direito civil** (Arts. 144/147), de princípios de **direito comercial** (Arts. 115/116), de **direito social**, educação, cultura, trabalho, previdência (Arts. 148/158 e 121/123) e de **direito administrativo** (Arts. 168/173), deram forma outra à estrutura política e pública do Estado. Regulamentava matéria que seria de posterior regulamentação orgânica. No conteúdo, avançando propósitos, impunha o sufrágio feminino e o voto secreto (Arts. 23 e 52). Tornava a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral, em órgãos do **judiciário** (Arts. 3). Estabelecia normas reguladoras da ordem econômica e social, (Arts. 115/143). Como normas reguladoras da família,

educação e cultura (Arts. 144/158). Como também normas próprias aos funcionários públicos (Arts. 169/173) e normas reguladoras da segurança nacional (Arts. 159/167). Nas **disposições transitórias** concedia anistia geral para os crimes políticos e mandava aprovar os atos do Governo Provisório e de seus delegados. No dia posterior ao da promulgação dessa **carta** o Congresso elegia Vargas para presidente da República durante o primeiro quadriênio constitucional. Eleições **indiretas** como as de Deodoro, Castelo Branco e Costa e Silva. Em 1935, com justificativa na intentona de 27 de Novembro, o Congresso promulgou o Decreto Legislativo n.º 6, com as finalidades: a) — de equiparar ao **estado de guerra** comoção intestina grave; b) — de declarar perda de patente e posto, ao Oficial das Forças Armadas que praticasse atos subversivos contra as instituições políticas e sociais; c) — idêntica medida para o funcionário civil, com a demissão do serviço público. Mesmo com o Estado **armado** os acontecimentos seguiram imprevisível curso. Não se fixaram no **tempo constitucional**. Os textos mais adiantados estavam caducando prematuramente. A influência das idéias políticas em desordem obrigaram o Congresso na decretação do “estado de guerra”. O caminho estava aberto para o chamado **Estado Novo**. Os exemplos lá de fora pesavam nas decisões internas. Estava cada vez mais difícil manter uma **tradição** contra os fatos políticos.

## 10 DE NOVEMBRO DE 1937

29 — Em 1937 o Brasil imobilizou-se constitucionalmente. Permitiu a **concentração** de poderes com a centralização política e administrativa delegada. Em 1891 eramos estadunidenses, em 1934 alemães de Weimar e em 1937 poloneses por imitação também. A primazia do **presidente** estava por sobre todas as decisões públicas. No dia 10 de Novembro desse último ano, Getúlio Vargas alegando que “a paz política estava profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem” e pelo extremado dos “conflitos ideológicos” que assim “colocavam a nação sob funesta iminência da guerra civil” decretou “com apóio das Forças Armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional”, uma Constituição que limitava as liberdades públicas e restringia as franquias democráticas. A **carta** tipicamente autoritária, inspirada na Constituição Polonesa de 2 de Abril de 1935, outorgada pelo Marechal Pilsudski, pretendia sem haver podido conseguir, uma **ditadura de direito**. Com o mundo convulsionado, em vésperas de uma nova guerra, com os exemplos da Itália e da Alemanha, a nação aceitou a mudança e acolheu o fechamento do Congresso, certa de que a transformação havida correspondia à **verdade política** do momento. De fato, essa impressão geral, galvanizou o espírito público.

Exigia-se uma **autoridade forte** para a complexidade dos problemas então existentes, quer internos ou quer externos. Violentou, porém, dentro em pouco, pelo não cumprimento de dispositivos expressos, uma tradição democrática ainda inaugurada no Império não importando as crises acontecidas. Como a polonesa, a **carta** de 1937, foi outorgada. Suprimiu a palavra Deus do seu preâmbulo. O título **Do Poder Executivo** foi substituído pelo título **Do Presidente da República**: Quanto ao Senado transformava-se em **Conselho Federal**. Impunha assim **doutrina** completamente nova para a nação brasileira. Estava atual o exemplo de outra Constituição Polonesa, a de 3 de Maio de 1791, onde se acreditava que "nenhum govêrno, por mais excelente que seja, pode subsistir, sem um forte poder executivo". Criava-se no Brasil, como na Polónia se criou, **um presidencialismo puro e simples**. Aumentava-se a competência dos Chefes de Estado e restringiam-se as atribuições legislativas. Duas **negações** ficaram marcantes no exercício político de Vargas depois de 1937: não realizou o plebiscito ordenado pela nova Constituição e não chegou sequer a ordenar o funcionamento do Conselho Federal. Ficou sozinho num govêrno estabelecido revolucionariamente.

### SUBSTÂNCIA DE ESTRUTURA POLÍTICA

30 — A experiência produziu reações fortalecendo mais o poder central. A **centralização** tornou-se administrativa e política: na figura do **presidente** estava a estrutura do govêrno. No seu **modelamento**, a carta de 1937, em alguns pontos bastante realista, por força do processo político, limitou a autonomia dos Estados (Arts. 6/10) e ampliou a autoridade do Presidente da República (Arts. 76/80). Criou um Conselho de Economia Nacional (Arts. 57/63) e restringiu a capacidade do Congresso (Arts. 64/65). As mesmas restrições impôs ao Judiciário (Arts. 96). Estabeleceu o **estado de emergência** com limitação das garantias individuais (Arts. 166/70). Restaurou a pena de morte (Art. 22). Com o Art. 177 a **função pública** tornou-se **propriedade** do Estado. Mas eram precisas medidas outras que viéssem consolidar o regime. Assim os **partidos** foram sumariamente dissolvidos, deu-se competência ao Tribunal de Segurança para julgar os crimes políticos e sociais e ampliaram-se os casos de pena de morte. No interesse do serviço público ou por conveniência do regime a aposentadoria e a reforma civil ou militar passaram a constituir sanções penais. Também obteve regulamentação própria a expulsão de estrangeiros e os crimes contra a economia popular. Dentro em pouco desfigurou-se o que estava escrito na **carta** de 1937. A Constituição polonesa perdeu substância diante dos avanços da nova Constituição brasileiro. Os **decretos-leis** marcavam a ascensão crescente do poder **dís-**

**cricionário** absoluto. A Polônia não seria mais exemplo de constitucionalismo para a tática de orientação estadonovista. Outros regimes não avançaram tanto quanto depois avançou em princípios personalíssimos a **carta** de 1937. Olhando à distância melhor se observam os contornos da organização brasileira surgida da Revolução de 30. Decorridos sete anos, a opinião pública animada com os sucessos de guerra, manifestava-se pela imediata constitucionalização natural. Com a Lei Constitucional n.º 9, de 28 de Fevereiro de 1945, que revogou dispositivos da **carta** de 1937, tentou o autoritarismo tomar caminhos mais democráticos. Adotava-se o **voto direto**, novamente, para as eleições de presidente, governadores, deputados e senadores. Na mesma lei, ficava marcado o prazo de 90 dias, a contar da sua publicação, para serem fixadas as datas das eleições gerais. Outra vez, porém, como no curso de outros acontecimentos intervieram as Fôrças Armadas, depondo o govêrno em 29 de Outubro de 1945.

### O RETORNO COM 1945

31 — 1891, pelos seus constituintes, voltava a inspirar, os constituintes de 1946. A **terceira** República, com a **quarta** Assembléia Constituinte brasileira, realizava obra profundamente liberal. Não obstante as tendências diversas, como corpo de unidade fundamental, o novo **estatuto** quanto à forma procurava ser fiel à Constituição de 1934. Com respeito ao conteúdo restaurou a harmonia e independência dos poderes (Art. 36), suprimiu a representação profissional (Arts. 56/60), restabeleceu as atribuições do Senado (Art. 62), criou a Justiça do Trabalho como órgão do Judiciário (Art. 94), assegurou o direito de greve (Art. 158), garantiu aos empregados participação no lucro das empresas (Art. 157), e estendeu ao trabalhador rural as garantias asseguradas ao operário (Art. 157). No entanto, sobrevivendo no tempo, não sobreviveu sem mais de uma dezena de emendas constitucionais. Falhou a sua inspiração primeira porque **forma e conteúdo** se confundem marcando processamento perigoso para o equilíbrio político. As tensões eram muitas no jôgo de explorar o seu liberalismo frouxo onde **poder e autoridade** se diluíam com a quebra da sistemática **política**. Chocada contra os **fatos, conflitada** com acontecimentos que surgiam, sofrendo imposição das circunstâncias, a **carta** de 1946 não correspondia mais aos ditames da **ordem política** que pretendia consagrar. 1891 estava muito distante na tradição. Weimar superada diante das reivindicações das massas incrédulas. Entre uma realidade e outra, a realidade da **estrutura** e a realidade do **fato**, a nação se desencontrava com a sua geografia e a sua história. Com as eleições presidenciais mais se acentuavam as crises institucionais. Parecia não haver solução normal para o problema político brasileiro. A legalidade estava ameaçada

e confundida. Um episódio simples de **renúncia**, onde as substituições estavam previstas, abalou a nação derrubando e substituindo o regime de 1946. O recurso ao **parlamentarismo**, como atitude geral de salvação, foi uma das etapas mais vergonhosas de entreguismo político por parte do Congresso Nacional. A Emenda n.º 4 derrubava assim todo um sistema ameaçado. No dia 6 de Janeiro de 1963, consumava-se um **plebiscito**, deixando clara a vontade do povo no sentido da volta ao **presidencialismo**. Na verdade, porque os dados futuros agora estão presentes, não haveria solução **legal** para uma "legalidade ameaçada e confundida", corroida nas suas bases, desvirtuada nos seus efeitos e violentada no curso do processo político.

### PARLAMENTARISMO

32 — Introduzida na Constituição de 1946, no dia 2 de Setembro de 1961, após a renúncia do presidente Jânio Quadros, a **emenda constitucional** n.º 4 pretendeu estabelecer no Brasil o sistema parlamentar de governo. Essa **emenda**, também chamada **Ato Adicional**, formava-se de 25 artigos. Vinha para impôr, o que é curioso em ciência política, a estrutura de um **parlamentarismo híbrido**. Criava um Conselho de Ministros limitando as prerrogativas normais do presidente da República. Ao **presidente** cabia apenas algumas atribuições de representar a nação e de conceder condecorações, enquanto ao Conselho de Ministros cabia a "direção e a responsabilidade da política do governo assim como a administração federal". Entre as atribuições da competência do Conselho estavam: referendar todos os atos do presidente, como condição de sua validade; a iniciativa nos projetos de lei; a orientação da política externa; o exercício do poder regulamentar; a decretação do **estado de sítio**; o decretar e executar a intervenção federal. Esquecia-se no instante emocional, que o Brasil era uma **federação**. Um Estado federal, onde as unidades **federadas**, gozavam de **autonomia** política natural. Nunca, em tempo histórico algum, tão bem a **ficção** pretendeu esconder a **realidade**. O **parlamentarismo**, como se fundava para evitar a crise, era um parlamentarismo de **Capital Federal**. As periferias, Estados federados e municípios, como as autarquias e órgãos autônomos, continuavam o processo **presidencialista**. Descoordenada a nação, desmembrada politicamente dos centros vitais de atividade política, o resultado seria o repúdio acontecido por ocasião do referendium popular, em 6 de Janeiro de 1963. Não importam as **teses**, mas importam as **verdades** que formam um país politicamente mal ou bem organizado. No **Império** centralizava-se a política e também a administração. Na **República**, de 1891, até 1946, com o fato de 1937, a descentralização não só **política**, trazia uma tra-

dição difícil de ser afastada como a tradição da descentralização **administrativa** e jurisdicional. Nos **municípios**, como células integrantes de um todo **federado**, estava como ainda está a semente do espírito e da condição **presidencialista**. A paisagem brasileira, olhada de maneira espectral, com as suas divisões de natureza **econômica**, com as suas separações de diferenças **geográficas**, transparece através de forças permanentes como sejam a União Federal, o Estados federados e os municípios. No **presidencialismo**, portanto, condiciona-se a **unidade do conjunto**, tanto na esfera do federal como na área do municipal.

### A UTOPIA NO PARLAMENTARISMO BRASILEIRO

33 — Em 1961 o Brasil adquirira **exaustão emocional**, estava sofrido e desencantado com as lideranças partidárias. A política interna carregava-se de eletricidade. Rumos não haviam para a segurança do país ameaçado pela divisão progressiva das forças de facção. Com o epílogo da **renúncia**, os constantes justificados vetos militares, o Congresso como medida urgente de salvação, se empavonou com a reforma **parlamentarista**. Sequer olhou para a realidade da nação em transe moral. Barganhou, para que se permitisse a posse do Vice-Presidente, em troca de um Presidente aprisionado pela **emenda** constitucional. Em **política** também é preciso não esquecer a ordem **física** das coisas. As estruturas não estavam preparadas para um regime que urgia ser ultra **politizado**. Transformar um regime é responsabilidade do povo e não de governo. Foi o que se observou no episódio de Agosto de 1962: uma massa enorme de **congressistas** aceitando o **parlamentarismo** como medida de salvação nacional contra uma possível guerra civil. Não houve, dentro do processo democrático, a necessária consulta popular. Mas houve excesso no **poder**, de eleição ou representação. O **poder** constituído transfigurou-se em **poder constituinte**. Jamais, em tempo algum, **Ato Adicional** serviu para mudar estrutura orgânica natural do Estado. Ele é **adicional** na forma, essência e conteúdo. Amplia normas de organização política, formaliza poderes novos de administração, reformula a sistemática dos princípios. Nunca, porém, se exagera a si próprio, revolucionando as **instituições** ou impondo unilateralmente imperativo diferente de ordem constitucional. Desintegra-se, no sentido político, a unidade do poder **presidencial**. Nunca seria possível **parlamentarizar-se** a Constituição de 18 de Setembro de 1946. As formas de governo são inerentes ao corpo e ao espírito das **constituições**. Diante da história e dos exemplos da história, o parlamentarismo como sistema vingou em três tipos de organização estatal: nos Estados monárquicos, nos Estados compos-

tos e nos Estados unitários. Naqueles de formação **federada**, onde se distingue **autonomia** de **soberania**, a unidade do poder público não é **divisível por ser** como **unidade** força de integração nacional. Não são as nações que se adaptam aos regimes políticos. São os **regimes políticos** que se adaptam à vida natural das nações. Já afirmamos que dois fatores prevalecem: os fatores da **geografia** e da **história**, os fatores de espaço e tempo social.

### PARLAMENTARISMO ADICIONAL PARA BRASÍLIA

34 — Sempre os exemplos importados, como também os modelos copiados, alterando a paisagem brasileira. . . A Inglaterra monárquica; como a Grã-Bretanha parlamentarista, era uma **soma de nações** quando firmou-se numa linha de tradição política. A França parlamentarista, no seu estilo de puro parlamentarismo, foi a França colonial. Aconteciam existir **costumes** diferentes dentro da unidade de um mesmo **poder político**. Distinções de raça, de língua, de religião poderão formar **um todo** para configurar um **império**. No Brasil os fatos se passaram de maneira distorcida: em dias esqueceu-se a **federação** ou a União Federal como síntese do processo da unidade política nacional. Outorgou-se um **parlamentarismo adicional** para Brasília. Deixando, sem quase mexer, a Constituição de 1946 de corpo inteiro. Apenas modificada nas limitações à competência do presidente da República. Com uma **administração de gabinete** para assinar em conjunto atos administrativos. Está claro que o **parlamentarismo** foi bem no Império porque a nação no Império era unitária e monárquica. O **presidencialismo** venceu com o desaparecimento da monarquia. Atendeu, no momento à realidade social da transformação de um Estado **unitário** num Estado federativo. Não poderia durar muito o regime **controverso** falsamente instalado pelo Ato Adicional. Em 1891 ficou traçada uma **política**. O idealismo parlamentarista herdado do Império, o idealismo das boas maneiras, das conversações inteligentes, das fórmulas contra as crises, dos acôrdos contra as guerras intestinas, sobreviveu **idealmente** porque o presidencialismo jamais poderia apresentar características de pureza, de perfeição ou de **natureza** acima das emoções coletivas. O **presidencialismo** teve as suas tristes vicissitudes. Extroverteu erros e falhas elementares. Estava, porém, dentro da consciência social brasileira como síntese orgânica de uma **nação americana** identificada com as instituições da sua época e do seu tempo histórico. Quisemos formar cabeça antes de possuir corpo. Voltava à tona a denúncia de Alberto Tôrres: o **Brasil plantava sementes importadas e ainda não sabia produzir sementes**. Importava e cultivava frutos alheios abandonando os fru-

tos do próprio clima. Tateantes, sofrendo sempre novas experiências, pretendiam vestir a nação com aquela roupagem de côres berrantes que fizeram a glória dos Gladstones e Disraelis, dos Poincarés ou Clemenceaus. Como não podia deixar de ser, a **verdade política** torja maior fôrça que o **pensamento político** dos homens. . .

### BRASIL: REVOLUÇÃO DE 1964

35 — Em desatenção com as realidades históricas os **constituintes** de 1891, cujo cego irrealismo ficou agravado pelos constituintes de 1946, quando copiaram as instituições políticas americanas, esqueceram que além de uma **estrutura social** deveria haver também uma **estrutura econômica**. Enquanto os americanos herdaram a experiência da Magna Carta, herdava-se no Brasil aquele individualismo hirto tão do gôsto autoritário e comum a Península libérica. Não se sofreu tanto ao sul como sofreu-se ao norte, os efeitos de uma **guerra de secessão** seguida de profunda corrupção econômica e vasta agitação política. Grande **nação**, o Brasil como potência em **potencial**, haveria precisamente de se integrar no **espírito sulamericano** marcado pelo **divisionismo** que Bolívar tentara evitar. Pesava nessa **conduta** as estreitas afinidades emocionais e culturais com Espanha e Portugal. Os caminhos seguidos, por razões que são inequívocas, não foram os caminhos mais acertados. Insulado por idéias abstratas, entre uma comunidade espanhola e a eficiência dos Estados Unidos, os erros brasileiros se foram incorporando à história. Em projeção **continental** o Brasil estava aquém do Chile, da Argentina e do Uruguai. Algumas **economias**, como a da carne, do açúcar, do tungstênio, do petróleo e do estanho, afastavam o **colosso** sul-americano da melhor liderança. No México, terra, povo e revolução, apresentavam ao mundo **individualidades** como a de Lazaro Cardenas e Avila Camacho. Em projeção **internacional** a importância da Venezuela, Perú e Cuba, estavam acima da importância do Brasil. Não obstante uma **diplomacia** eficiente e de ação, ungida no ventre da casa de Rio Branco, tornou-se impossível o **alargamento das fronteiras** devido à precariedade de um mercado interno paternalista. Com as querelas facciósas, entre Moscou e Washington, uma economia em constante crise, as instituições nunca consolidadas, a **revolução** de 31 de Março de 1964 muito antes já havia marcado encontro com a nação. Radicalizou-se imediatamente em razão de circunstâncias imprevisíveis cuja motivação estava na fraqueza **institucional** e na desordem consagrada pelos comandos políticos. Não seria fácil, portanto, operar-se o **seguimento revolucionário** de acôrdo com a **lei** mantida a "ordem jurídica". A **velha estrutura**, abalada nos falhos alicerces, num pluripartidarismo cho-

cho, teria **o seu fim** com a instalação de **uma nova ordem** que legitimava a revolução e estabelecia um governo **revolucionário** "investido do **poder constituinte** por si mesmo". No **Ato n.º 1** consubstanciava-se uma distante expectativa de como a **nação viria a organizar-se** política e constitucionalmente.

### O ATO INSTITUCIONAL N.º 1

36 — É um ato **realista** em face da Revolução de 31 de Março. Necessário para **institucionalizar** a revolução em termos de afirmação **constitucional**. Esse **Ato**, nos seus onze artigos, legitimou o movimento revolucionário estabelecendo governo que se investia do **poder constituinte** por si mesmo. Retomou o exemplo de 1889 com a proclamação da República. Manteve, o que então não podia acontecer, a Constituição de 1946, assim legitimando também o Congresso Nacional. Os princípios que adotou inovaram a **ordem constitucional** vigente: estabelecendo eleição indireta para Presidente e Vice-Presidente da República (Art. 2.º), estabelecendo prazo de 30 dias para aprovação dos projetos de lei (Art. 4), suspendendo por seis meses as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade ou estabilidade (Art. 7) e possibilitando suspender direitos políticos por dez anos (Art. 10) com a cassação de mandatos federais, estaduais e municipais, atendendo o "interêsse da paz e da honra nacional". O controle jurisdicional dos atos assinados limitavam-se ao exame das formalidades extrínsecas, ficando vedada a apreciação dos fatos que os motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade. Os inquéritos e processos visando à apuração da responsabilidade pela prática de crime contra o Estado ou seu patrimônio e a ordem política e social ou de atos de guerra revolucionária poderiam ser instaurados individual ou coletivamente. O **documento**, mantendo a **carta** existente, limitou os propósitos da Revolução, no tocante à organização nacional. Não esquecendo a suspensão prevista no Art. 7, somente o Art. 10 permitiu ampla ação política no tocante às garantias constitucionais e franquias democráticas. A **Carta outorgada** de 1937 apresenta características muito mais fortes de intervenção política como de restrições no governo das unidades federadas. Na Argentina, mesmo pouco valendo a comparação, o **estatuto da revolução**, alcançou amplitude não limitada absorvendo os demais poderes constituídos. O **movimento** argentino consagrou-se pelo extremado das medidas políticas atingindo tôdas as áreas do **poder público** ou de influência nas decisões de natureza administrativa. No Brasil, com o Ato Institucional n.º 1, procurou-se a **legitimação** de uma situação de **fato**, irreversível, realizada, onde a mudança do governo já se tinha efe-

tivado com o contrôlo da nação pelo Alto Comando da Revolução. Entre o **poder constituinte** instalado e o **poder constituído** legitimado, o Estado nada sentiu na sua **estrutura** federal e federada, em nada sofrendo alterações a mecânica da administração.

## O ATO INSTITUCIONAL N.º 2

37 — Com êsse novo **Ato**, afirmando claro que a **“revolução não foi, mas é e continuará sendo”** e que **“agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária”**, o govêrno da Revolução na pessoa do Presidente eleito pelo Congresso dava continuidade ao acontecimento de 31 de Março denunciando o perigo do retôrno à situação anterior já vencida. Praticamente, assim, a Revolução ficou retomada, em 27 de Outubro de 1965. São 33 artigos reformuladores da **conjuntura constitucional**. No art. 5 aumentou para 45 dias o prazo que as duas casas do Congresso possuíam para votar projetos de lei. No art. 7 alterou os Arts. 94, 98, 103 e 105 da Constituição de 1946, restaurando a Justiça Federal de Primeira Instância. No Art. 10 suprimiu os subsídios para vereadores e no Art. 11 regulou os vencimentos dos deputados estaduais. No Art. 14 suspendeu as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por tempo certo. No Art. 16 regulamentou as consequências provenientes da suspensão dos direitos políticos. No Art. 17 ampliou os casos de intervenção federal nos Estados. No Art. 18 extingue os partidos políticos. No Art. 19 excluiu de apreciação judicial os Atos do Comando Supremo da Revolução. No Art. 29 incorpora definitivamente à Constituição Federal e disposto nos Arts. de 2 a 12 do Ato Institucional n.º 2. No Art. 30 determina que o Presidente da República poderá baixar atos complementares, bem como decretos-leis sôbre a matéria de segurança nacional. No art. 31 fixa condições para o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores, em estado de sítio ou fora dêle. No art. 33 estabelece a vigência do Ato Institucional n.º 2, revogadas as disposições constitucionais ou legais em contrário. Nesse ponto, a Constituição de 1946, deixou de vigir. Rumos diferentes haviam sido tomados dando à nação métodos políticos novos de atuação governamental. Atos Complementares surgiram indicando regulamentação do processo político e administrativo. A antiga **carta** não mais existia: os poderes continuavam por motivos apenas da organização que ficara mantida. Foram editados, ainda, o Ato n.º 3, regulando a eleição indireta para o govêrno dos Estados e a nomeação, a seguir dos próximos mandatos, para os prefeitos municipais, e o Ato n.º 4, estabelecendo normas para a tramitação do pro-

jeto da futura Constituição no Congresso Nacional. A importância do Ato Institucional n.º 2, outorgado num período de conturbação ambiente, está incorporado à história constitucional do país. É um **documento**, pela extensão do significado, preparador da **carta** de 24 de Janeiro de 1967.

## PROJETO DA NOVA CONSTITUIÇÃO

38 — Em 12 de Dezembro de 1966, o Presidente Castelo Branco, enviou ao Congresso Nacional, para discussão, votação e promulgação, na forma do Ato Institucional n.º 4, o projeto da nova Constituição da República do Brasil. Como havia ficado expresso nos **considerandos** do referido **Ato**, a Constituição de 1946, além de haver, recebido numerosas Emendas, já não atendia às exigências nacionais. Era preciso que a obra revolucionária ficasse assegurada por uma nova Constituição que, a par da unidade e harmonia, representasse a **institucionalização** dos ideais e princípios que a inspiraram. Afirmava-se, no encaminhamento da Mensagem, que a experiência revolucionária se traduzia no **texto** em forma capaz de assegurar a sua continuidade e consolidação pelo governo a iniciar-se em 15 de Março de 1967. Na realidade, a nação esperava sôfrega, por êsse final episódio político. A Revolução chegava ao seu término, procurando continuar na **legalidade constitucional**. Buscava, como Revolução, a continuidade dos seus princípios. Nada mais natural e lógico no curso histórico de idênticos pronunciamentos revolucionários. Tratava-se, no momento, de aperfeiçoar normas, guardando fidelidade aos cânones fundamentais. Na **Exposição de Motivos** elaborada pelo Ministro Carlos Medeiros Silva, apresenta-se constante a indispensabilidade de que um “diploma de inspiração nacional moldado na experiência positiva e negativa dos últimos 40 anos, fôsse promulgado”. Assim o foi na sua contextura expurgados alguns princípios obsoletos para a **nova ordem política**. Diga-se de passagem: o documento elaborado, salvo o radicalismo crítico, se harmoniza nos princípios e na estrutura. Os textos estavam bem **ordenados** e bastante **rígidos** na sua compreensão **política**. Como no Brasil a **crise** constitucional começou em 1926 com a reforma da Constituição de 1891, era preciso que através de uma **carta-forte** se evitasse a possibilidade de uma nova Revolução de 1930 e um conseqüente período revolucionário que se seguiu até 1934. Na verdade, não esquecendo a **história**, a Constituição então elaborada em 1934, sofrendo 3 emendas quase orgânicas, provocou o advento de um governo ditatorial que durou até 1946. Na prática, o **processo constitucional**, constituía uma dolorosa exceção diante do **processo político**. Quanto ao **texto** de 1946, resultante de uma Assembléia Constituinte, foi o mesmo emendado 3 vezes, em 1950,

1956 e 1961, afetando as linhas mestras do **organograma institucional**. Não surpreende ninguém que sofresse a estrutura federativa histórica e o sistema presidencialista adotado.

### AS RAZÕES DO PROJETO

39 — Superada a fase crítica, passando o regime de **institucional** para **constitucional**, acabados os excessos revolucionários, a política brasileira retoma gradativamente o caminho da **forma tradicional** não obstante algumas flagrantes mudanças no conjunto estrutural de **organização**. Os três poderes da República saíram bem marcados por uma **técnica** que pretende ser **dinâmica**. **Essa** técnica constitucional, já na segunda metade do século XX, como se afirmou não é aquela, e não pode ser aquela “de outros tempos”. **Ela deve traduzir no texto fundamental a experiência do passado, a realidade do presente e as aspirações do futuro**. Tanto assim que a divisão dos poderes, que foi a inspiração do constitucionalismo da época do liberalismo, “cede à interdependência e à cooperação”, sob várias modalidades, nos últimos tempos, adotada “em todos os países”. Dentro em conceitos que são novos os **parlamentos** conservam o controle político da elaboração legislativa, “mas deixam aos órgãos técnicos do Executivo, o preparo de projetos de relevância, especialmente no campo da segurança nacional, da economia e das finanças”. Amplia-se a ação do Executivo e se criam as comissões parlamentares de inquérito para que a Nação conheça, através de seus mandatários, o que ocorre quanto à execução das leis e regulamentos, no **âmbito administrativo**. O Poder Judiciário, por sua vez, é reforçado no que concerne “ao controle de constitucionalidade dos atos dos demais poderes”, sem prejuízo de sua função tradicional de proteção dos direitos individuais e da repressão dos abusos e malversações. Procura-se entender no **projeto** a vida de uma **sociedade** cujas bases econômicas no Brasil repousaram no trabalho escavo até as vésperas da República, “para a de uma industrialização crescente, começada em 1930, com outorga de novos direitos à massa trabalhadora”. Dois pontos importantes pretenderia o **projeto** atender: 1) amoldar as **instituições constitucionais** aos novos fatores reais de **poder** e, 2) — evitar que o país viva ao sabor dos golpes e das soluções de força improvisadas e destinadas a curta duração. Avançou, também, confessadamente, atuando contra o “saudosismo de outras épocas e os “preconceitos ortodoxos que a inteligência dos homens do passado procuram sedimentar no interesse da consolidação das doutrinas que formularam”. Na realidade, as **razões do projeto** foram aceitas e consagradas pela **nova carta** promulgada em 24 de Janeiro de 1967, para vigorar em 15 de Março do mesmo ano. Estava finda a tarefa da reorganização constitucional e lançada

a **experiência** num país até então influenciado pelas discussões acadêmicas ou pelo mimetismo jurídico e político. Iremos ver como o Estado passará a funcionar **organizadamente** não reformulando de imediato os arcaicos métodos administrativos e de processo de administração.

## A CONSTITUIÇÃO DE 24 DE JANEIRO DE 1967

40 — Não se busca aqui a interpretação dela, nem da novidade dos seus novos textos fundamentais. O que se busca é a compreensão histórica do **tempo presente** marcado pelas indefinições de um **passar** de século. Os escritores, intérpretes da **decadência do ocidente**, não se enganaram quanto aos  **fatos** que estão acontecendo. Daí o **slogan** corrente de que as **democracias** precisam estar **armadas**. As ameaças, naturalmente, surgem de todos os quadrantes. Na realidade a explicação é bastante simples: a **civilização ocidental** está no limiar de um colapso inevitável e que tudo envolve. As causas, no sentido do **princípio-causalidade**, são as da própria natureza biológica. Os povos, como nações, como as civilizações e as gentes, surgem na infância e passam pela juventude, madureza e velhice. O Brasil não pode ser **uma exceção** no drama do processo universal. Não adiantam mais, aos intérpretes da história, o gôso das fórmulas abstratas. As semelhanças **não se assemelham** nos ciclos continuados de civilização. Não há sequer uniformidade na lei do desenvolvimento que **só é conforme** para as diferentes **culturas**. Evidente que o **conhecimento** está sempre atrasado em relação à **verdade social**. Mas as perspectivas do **passado** não fazem difícil a **apreensão do presente e do real**. A tarefa da reorganização **constitucional** contou, portanto, ao que parece, com uma consciência jurídica despertada no sentido de criar novas **fórmulas**. Nada mais justificável que as **instituições** se amoldem a fatores reais de **poder** e o país deixe de sofrer os impactos das soluções de imprevisibilidade política. As dissensões ideológicas, no campo **político** ou na esfera **econômica**, mesmo não criando preconceitos ortodoxos não facilitam a **unidade constitucional orgânica**. O Brasil, estando no mundo ocidental, precisamente neste mundo latino-americano, é condição fácil de idéias que se importam e de cabeças que se fecundam na distância. A ordem econômica e social destaca-se sob a inspiração das conquistas rumanas, nunca porém fóra daqueles valores que **constituem** o acervo das tradições nacionais. O **saber político**, se é que existe, mostra que os homens são dirigidos pela tradição e pelos costumes, cujas variantes não são poucas. Não há uniformidade de natureza humana para as nações, muito menos para as nações nascidas de **culturas** diferentes. Na Constituição de 24 de Janeiro, dentro em técnica legislativa adequada, encontramos uma ação que procura fu-

gir não aos dados positivos do **passado**, mas afastar alguns equívocos que a experiência desconfigura na sua importância histórica. As generalizações, como as inspirações estranhas, violentam a verdade social! Nessa **Carta** o ponto alto está nisto: é um documento para o Brasil do século, salvo que **este século** ainda alargue as possibilidades de guerra total ou de subversão.

## A FILOSOFIA DA REFORMA CONSTITUCIONAL

41 — A filosofia da **reforma constitucional brasileira** de 1967 procurou o fortalecimento do Executivo através do Presidente da República ou da institucionalização da **presidência** como se pretende nos Estados Unidos da América. Não para o Presidente ficar com excesso de **poder**, pois os seus atos são controlados pelo Poder Judiciário quanto à legalidade e constitucionalidade. A **reforma** traduz o objetivo de oferecer ao Presidente não somente a iniciativa, mas também a competência de ter em tempo curto a autorização do Legislativo para realizar o que pretende. Com respeito às **leis urgentes** possibilitou a expedição de decretos-leis, como **necessidade legislativa**. Vingou a tese que atemoriza do **executivo-forte**. Na realidade, sejam outras ou essas as conveniências, o mundo moderno exige **fôrça** no procedimento da **ação política**. O exemplo está na maioria das **cartas** atuais, inclusive e principalmente nas **cartas** das nações socialistas e socializadas. O **poder político** ficou pois assim **um** só impondo incondicionalmente **autoridade capaz** de manter a ordem constituída e a tranquilidade social. Não se tirou, porém, dos **tribunais**, que vivem de aplicar as leis, o **direito** de verificar o êrro delas ou dos textos legais. O **realismo constitucional** foi bastante grande permitindo maleabilidade nos recursos técnicos de **administração da coisa pública** em termos de generalidades específicas. A **carta** federal alemã, mudadas as condições de **sistema**, oferece as mesmas perspectivas de atividade no contrôle dos **fins políticos**. A **carta** francesa, no gênero, é a mais avançada na realização dos seus objetivos. Nada se inovou, portanto, em pensamento de doutrina política, com a nova filosofia adotada pela Constituição atual do Brasil. Apenas, no tempo, atualizaram-se **princípios** já existentes, que se transformaram em **normas** obedientes à realidade de uma nação. Lamentável, porém, que no projeto e na **carta**, podendo a União ter o **direito** de legislar sôbre diversos ramos do **direito**, não se houvesse incluído o Direito Administrativo. Os curiosos sabem, como os estudiosos ensinam, que êsse ramo é o que mais se tem desenvolvido na sua capacidade de intervenção no domínio econômico, não sendo parte mais de qualquer outro ramo. Não seria excessivo considerá-lo como o **direito do futuro**, **tamanhas** são as somas de problemas públicos que se coordenam pela administração e Estado.

## O OCASO PARLAMENTAR

42 — A ascensão do Executivo não quer significar o ocaso dos **parlamentos**. Sempre houve o **crepúsculo** para os **legislativos** no curso histórico do processo político, desde Roma. As inovações introduzidas no texto da **Carta** brasileira de 1967 procuraram colocar o Brasil em dia com os acontecimentos do mundo político ocidental. Uma realidade, como a econômica-social, conflitava-se com o anacronismo de uma **sistemática legislativa** obsoleta. Depois da Primeira Guerra Mundial, observa-se o declínio geral do Poder Legislativo, em razão da sua incapacidade para acompanhar o Executivo na tomada das medidas necessárias a atender os compromissos cada vez mais complexos do Estado. A intervenção estatal, com o surgimento de exigências, foi sendo feita por intermédio do Poder Executivo que ampliou consideravelmente a sua capacidade de legislar. Novo estilo estava sendo pedido para o atendimento das guerras, das revoluções, das crises econômicas e da **verdade** dos planejamentos. O Legislativo **clássico**, dominado pelo **imobilismo**, cedia lugar ao ímpeto legisterante do Executivo. Os **parlamentos** estão no momento, em quase tôdas as nações do mundo, pressionados pela complexidade e tecnicidade dos problemas governamentais. Piór que isso, sem condições de se adaptarem, ao progresso urgente da sociedade moderna. Não é de hoje o debate das teses que pretendiam dar maior eficiência ao Poder Legislativo. As reformas, introduzidas no Brasil pelo govêrno Revolucionário, eram idéias sugeridas pelo próprio Legislativo. Desde 1951 Nereu Ramos insistia, pela reformulação da sistemática legislativa. Com uma Constituição, como a de 1946, mais obediente à doutrina que à realidade, proibindo a **delegação de podêres**, com o Legislativo não dando conta da sua tarefa, as dificuldades de ação atingiam aos outros podêres. Em 1956, na condição de Ministro da Justiça, orientou a elaboração de uma série de **emendas** que foram enviadas ao Congresso, mas onde não tiveram processamento. Uma delas, como aconteceu no período revolucionário, introduzia prazo de aprovação automática de 120 dias para a votação dos projetos de iniciativa do Presidente da República. As inovações que seriam mais tarde transportadas para a nova Constituição, eram motivadas pelo passado que já então exigia outra **dimensão institucional**. Depois do Ato Institucional n.º 2, a aprovação automática dos projetos enviados pelo Executivo, vencido o prazo de 45 dias para a votação, não falando também na delegação de podêres às comissões especiais das duas casas do Congresso, foram teses sagradas pela Emenda Constitucional n.º 17, de 26 de Novembro de 1965. Em princípio, a **realidade** superava a **doutrina** em defesa do Legislativo.

## VALORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO

43 — A intenção foi não o desprestígio do Parlamento, mas a sua necessária **valorização**. O que se editou e votou no Brasil em 1967, corresponde a considerável avanço técnico, inclusive a **delegação de poderes** “interna corporis”. Os aperfeiçoamentos então pretendidos visavam dar maior eficiência e rapidez ao **processo** legislativo sem limitar a ação dos demais poderes. A morosidade dos trabalhos legislativos, além de comprometerem a saúde do regime, abalava a estrutura das instituições em perigo para a sobrevivência do regime representativo. Com a disciplina dada ao **sistema novo** pela Revolução, o Executivo também valorizou-se em harmonia com o **poder legísterante**. Legislando mais, em menos tempo, o Congresso tende aumentar sua participação na vida política. A rigidez processual está expressa no Art. 4 do Ato Institucional n.º 1 quando estabelece que “**o Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre quaisquer matérias, os quais deverão ser apreciados dentro de 30 dias, a contar do seu recebimento na Câmara Federal e de igual prazo no Senado Federal**”. O Presidente, conforme ainda o Ato Institucional n.º 1, poderia julgando urgente a medida solicitar que o exame do projeto fôsse feito em 30 dias, em sessão conjunta do Congresso. Em caso contrário, os projetos seriam dados como aprovados. Com o Ato Institucional n.º 2, fora a alteração nos prazos, manteve-se o mesmo espírito de harmonização legísterante entre poderes diferentes. A intenção do legislador revolucionário, vitoriosa com a Constituição de 1967, está bastante clara: tornar eficiente e real as lições de Montesquieu num plano justo de **unidade governamental**. Incorporados os princípios à atual Constituição com alterações de menor importância, fica o Congresso capacitado no sentido do aumento da **produtividade** legislativa. Não basta, nas democracias, que estejam abertas as casas de representação popular e política. É preciso, como não acontece nas ditaduras, que elas trabalhem sob inspiração de um governo que é de todos e não de um **partido** somente. O **congestionamento** legislativo é um mal corrosivo que leva à intervenção de forças estranhas a um Congresso. De mais a mais, os Parlamentos deste século, são menos discursivos ou alegóricos. Pode falhar o **processo eleitoral**, podem vingar as representações **ilegítimas**, o que não pode é existir um Congresso que entre em choque com a **nação** impossibilitando o planejamento coordenado ou prejudicando o natural desenvolvimento econômico. Um Congresso, onde o trauma, seja por motivações grupais, se torna desorientado, abre caminho livre para a eclosão de acontecimentos imponderáveis.

## DEFINIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

44 — A situação **social atual**, no conjunto do mundo inteiro, se caracteriza precisamente por ser uma situação de **mudanças**. É pela sua própria natureza uma situação de transição, um período de crise. Enquanto novas aspirações, outras possíveis esperanças, não se concretizam, o **processo político** se apresenta como esforço penoso para a harmonia da vida social. Não se contornam os  **fatos históricos** como se eles fôsem meros expedientes de **burocracia** administrativa. Mas o Brasil tem vivido, sem que as lideranças orientem em contrário, completamente fora da realidade social e histórica. A Nação, por sua **natureza**, tem exigências próprias que são peculiares ao **côrpo nacional**. De nada adiantam essas **peculiaridades** quando os homens se voltam para os problemas externos equacionando soluções sem abandonar os preconceitos teóricos. O importante na Constituição de 1967 está em que ela se propôs revisar os **critérios políticos** como não admitir mais a teimosia dos **hábitos adquiridos**. A atitude **reformista** se impõe, numa efetiva integração e divisão de responsabilidades, como exigência da época e normal imperativo constitucional. A **ciência política**, tão desmerecida pelos brasileiros de govêrno, aconselha que quanto mais complexos os problemas, maior rapidez se exige do Estado, mais amplas serão as atribuições de competência do Poder Executivo. Todo Congresso, onde bem funcione, não é soberano, mas **parte da soberania**. As críticas ou influências de setores não-parlamentares jamais limitam a ação de unidade e também individual dos legisladores. A Constituição de 1967, no seu realismo universal, pelo seu entender **político**, assegurou ao Poder Executivo instrumentos que garantam sua eficiência, não obstante não haver modelado um Executivo autoritário onde os poderes seriam absorventes. A Carta de 67 garantiu ao Poder Legislativo novos elementos de atuação, muito mais relevantes do que aqueles de que dispunha anteriormente. Não houve, por assim dizer, prejuízo de competência clássica, mas um acréscimo de **fôrça qualitativa**. No seu contexto não restringiu as iniciativas isoladas, mas criou **outros processos** de participação do Congresso, assegurando ao Poder Legislativo atividades harmônicas e nunca antagônicas. Numa divisão de responsabilidades, indispensável à discussão e solução dos problemas nacionais, implantou princípios cuja definição pertence ao Executivo, com fiscalização e sanção do Legislativo. A liberdade de realizar há de ficar subordinada a certas limitações ditadas pelo **interêsse da segurança social** e do bem estar público. Os direitos **políticos**, na ordem **jurídica**, não sendo **absolutos**, não chegam aos limites extremos. Um **sistema político** que não possa satisfazer as exigências elementares do **equilíbrio social** será sempre incapaz de garantir ordem e paz ao próprio organismo constitucional.

## CONSTITUIÇÃO E OPOSIÇÃO

45 — A oposição no Brasil, desde os tempos coloniais é um caso de solidariedade forçada, de solidariedade defensiva, **“de solidariedade imposta pelo instinto de conservação alarmado”**, diríamos **parodiando** Oliveira Viana. Não defende pròpriamente princípios, mas a posição que possui em razão do govêrno que pretende possuir. Pressupõe na sua mentalidade uma espera política com a obrigação de contrariar tôdas as proposições de momento governamentais. As teses quando discute, são pessoais ou de natureza ideológica, nunca teses que associem interêsses comuns de **consciência nacional**. Ser **oposição** é apenas não ser **govêrno**: no seu caráter tradicional não evidencia lutas de **classes**, mas conflitos de **castas** efêmeras e ocasionais. Na prática, porém, ainda nos dias de hoje, a capacidade dos **eleitores** nesse particular é tão destituída de sentido quanto da possibilidade de influir na sabedoria dos legisladores. Os **partidos**, rapidamente observados, não são compartimentos de discernimento independente, mas organizações cujos programas não cumpridos tornam em lacaios voluntários todos os seus integrantes. O que importa, não é o **espírito partidário**, mas a ocupação de áreas em favor da ambição de grupos ou pessoas. Rui Barbosa, tão acusado, por êrro ou equívoco, adotando idéias de Saraiva, não adotaria nunca a existência de **grupos intermediários** a quem competiria a função de escolher o Presidente. Daí, por motivo de um grupo político dominante, o **republicano**, o Brasil vivesse em crises institucionais de 1889 até 1930, para continuar depois com outros rótulos o mesmo drama de **ligitimidade** do poder governamental. Para a escolha do chefe do Executivo, com muita propriedade, melhor seria que ela fôsse feita entre **“os mais capacitados do que as massas para indicar um homem competente e honrado para Presidente”** — (Hamilton). Nada aconteceu em nossa história política, geral ou local, que concorresse para alterar as regras do jôgo no interêsse de uma visão mais ampla dos problemas brasileiros. Continuaram, de um lado ou de outro, idênticas e semelhantes as **clãs patriarcais**. Como forma exclusiva de **associação**, os grupos humanos vão existindo no Brasil através dos **partidos**, sob o impulso de necessária **cooperação social** ainda existente nas tradições do povo português. A política **brasileira**, na sua realidade, muito pouco se aproximou do povo para atendimento das contingências sociais. No **constitucionalismo** monárquico, depois no republicano, os **princípios** não constituíam pròpriamente uma **fôrça organizada**. Para fazer **eleições**, em ambos os regimes, jamais os **partidos**, pelo menos até agora, possuíram atuação pública baseada no conhecimento direto das massas.

## OPOSIÇÃO E GOVERNO

46 — Falar de **povo**, no Brasil, é como falar de uma **abstração política** integrada na realidade social brasileira. A séria afirmação de Nabuco de Araújo, feita certa ocasião no Senado, de que não havia possibilidade de se formarem **verdadeiros partidos** no Brasil, “transmissíveis de geração a geração”, revela todo um artificialismo de estrutura e de sistema que a Carta de 1967 procurou invalidar. Não se possuiu, até a Revolução de 1964, nem sob a **monarquia** nem sob a **república**, nenhuma **formação partidária** que fôsse instrumento político popular, vivendo do contacto do povo ou aspirando o apôio direto da vontade coletiva. Com o constituinte de 67, mal ou bem houve a preocupação, de um esforço sistemático para homogeneizar tendências antagônicas ou ambições divergentes. É que os **partidos** brasileiros, desde a Independência, se organizaram sempre de cima para baixo, do centro para a periferia extrema, apenas assentados no seio das classes dominantes. São exatamente as condições de ontem que se refletem nas deliberadas **leis constitucionais** de hoje. Os antecedentes, as elaborações **constituintes** anteriores, transmitindo ressentimentos injustificáveis, mantiveram as mesmas linhas divisórias históricas sem qualquer alteração de pensamento vivido pela experiência conhecida. Por isso, o **realismo revolucionário**, no seu climax de autenticidade democrática, enveredou por limitações aconselhadas pela própria **natureza nacional**. Quanto ao **fato**, em sua idéia **constitucional**, as mesmas reações vieram de imediato com as mesmas acusações tornadas comuns na maioria dos auditórios políticos. Do ponto de vista **partidário**, portanto, a situação do país é mais do que **artificial**, por que é a clássica costumeira e tradicional. Existem teòricamente dois **partidos**, porém êles nunca jamais chegaram a expressar correntes próprias de opinião popular. Para um dêles, o chamado oficial ou de govêrno, a Carta de 67 está ajustada às perspectivas nacionais. Para o outro, de oposição oficial, o projeto da Carta já era inaceitável, de elaboração viciada para um Congresso indefinido. Antidemocrática, redutora das prerrogativas do Legislativo, concessiva na ordem econômica e desfiguradora dos direitos, a Constituição vigente traz nos **chavões** enunciados e resultado inevitável de uma conduta histórica. A nação continua a mesma, distante dos seus problemas fundamentais, como se ainda estivesse repartida entrê conservadores e liberais. Inclusive no campo parlamentar, a agremiação **oficial** não chega a expressar os anseios e as diretrizes revolucionárias. Na mesma esfera, a oposição somada, é apenas de cúpula, não sensibilizando as camadas inferiores da população eleitoral. Quanto ao **partido oficial de oposição**, é

tão **oposição** quanto o outro é **oficial de govêrno**, isto é, apenas por obediência a um **formalismo** que na prática é obrigatório. O processo será de longa gestação conquanto seja um processo ainda impregnado das distorções que consagraram os velhos regimes.

## JUSTIÇA ELEITORAL

47 — Em 10 de Novembro de 1937, de acôrdo com o texto da nova Constituição, desaparecia a **justiça eleitoral**, tendo na ocasião o Superior Tribunal Eleitoral, realizado sua sessão de encerramento. O acontecimento sugere algumas idéias sôbre como se desenvolveu o **eleitoralismo** no Brasil, onde o **eleitor** jamais se conseguiu integrar nas vantagens de um sistema absolutamente abastardado pela frustração nas suas bases municipais ou mesmo distritais. Os problemas eleitorais no Brasil estão quase todos suficientemente diagnosticados, faltando apenas decisão para enfrentá-los com a energia que requerem. Nunca a **Justiça Eleitoral** conseguiu até o momento, conscientizar ou politizar o homem do campo e o trabalhador das cidades. O que seria no caso **conscientizar**? Seria, está certo, dar sentido à normalidade de aspirações, no **ser** e como êle pode **existir**. O que seria **politizar**? Seria, também está certo, ensinar o valôr da liberdade pelo voto disciplinando a vontade pela educação. O contrário dos **conceitos**, com a exploração dos **princípios**, está em transformar um eleitorado fàcilmente alistado ou alistável, em autêntico **gado humano** levado às manifestações eleitorais sem uma média de capacidade para discernir no ato de **bem escolher**. Não bastam **eleições livres** quando elas pecam pelas **origens humanas** de escravização dos homens aos interêsses de falsas eventuais lideranças que apenas se fazem traficantes de particularíssimos interêsses de sucesso material e não **político**. A saúde **eleitoral** de uma nação está fortemente relacionada com o que uma **sociedade** possa pensar de si mesma, de suas ambições, seu presente e de seu futuro. Os **mitos** que se criaram como **verdades** que na realidade são, sufrágio universal, voto secreto, representação proporcional, eleições diretas, deviam corresponder às determinantes de uma **infraestrutura** onde os reflexos das condições econômicas não atuassem protegidos pela **ordem jurídica**. A questão de saber se a **liberdade eleitoral** é ou não um atributo necessário da personalidade humana, continua uma **questão aberta** para a filosofia histórica. Mas o **direito eleitoral** ou de **eleição** não pode ser usado como meio de contrôle das faculdades físicas e mentais do cidadão. Grandes massas de homens e mulheres, mesmo em sistemas políticos que idolatram a **liberdade**, foram reduzidas à escravidão ou à cervidão do **voto inconsciente obrigatório**. Todo **direito eleitoral**, notadamente no Brasil, possui algumas feições características que des-

merecem a instituição. Não basta reconhecer um **direito de liberdade universal** fundado nas tendências **naturais** dos seres humanos, para com isso darmos a êsse **direito** instrumentos absolutos e ilimitados. Para se estabelecer razoável equilíbrio há que distinguir a liberdade **negativa** da liberdade **positiva** tendo em vista as **aptidões** individuais e sociais da pessoa humana.

### SANEAMENTO ELEITORAL

48 — O equilíbrio é inseparável da defesa das **liberdades**, como ficaram consagradas pelas **revoluções americana e francesa**. Para que o homem exercite aqueles direitos individuais inscritos na Declaração de 1789, carece de formar antes uma mentalidade que o torne livre para a livre manifestação do pensamento político. Os direitos individuais são **complexos** sofrendo o impacto das correntes ideológicas num sentido de **abstração** da própria personalidade jurídica humana. No Brasil, o **processo eleitoral**, nunca se caracterizou pela **pureza** dos bons propósitos políticos. Com algumas interrupções, de nenhuma importância histórica, êle vem sendo mantido com todos os vícios de origem, impedindo que o cidadão fique habilitado a participar como colaborador na formação dos govêrnos. Com a Constituição de 24 de Janeiro de 1967 voltou o **constituente** brasileiro às falsas premissas anteriores, ordenando no Capítulo **Do Poder Judiciário** a existência de **órgãos** de uma **Justiça Eleitoral** dentro do critério federativo. Cumpre ressaltar, no entanto, que essa **justiça** que se explica como de **exceção**, não obstante os altos serviços já prestados à nação, não encontra **realidade** nas bases eleitorais existentes. Cada nação, como cada povo abriga peculiaridades que fazem obrigatório **condicionamento social**. Se o método, no regime representativo, nos países que conservam um mínimo de pensamento liberal, está em disciplinar a prática das eleições favorecendo meios suasórios de execução, êsse **método** deve convergir para o **eleitor** num sentido de pureza na exteriorização da **vontade eleitoral**. Não estamos obrigados a aumentar a população eleitoral em consonância com o aumento progressivo dos censos demográficos. Pesquisas já feitas de **sociologia eleitoral** demonstram que o eleitor brasileiro está cada vez menos capaz para saber escolher representantes e governos. Em defesa da pureza de expressão política, não bastam medidas **legislativas** tendentes a evitar influências que possam mascarar **a verdade eleitoral**. Em 1930, em 1934 e 1946, como agora, o problema é o mesmo: **não bastam que as eleições sejam** legítimas e ilegítimas **as representações**. É preciso, sobretudo, que haja harmonia de processo, quanto aos meios e quanto aos fins. Um **corpo eleitoral** deve ser **qualificado** desde o momento da **qualificação** do eleitor. Tão somente aumentar em número o **quadro** dos eleito-

res não constitui objetivo político de tranquilidade social. Cabe à Justiça Eleitoral, pelas suas prerrogativas constitucionais, **sanear o meio-ambiente eleitoral** reduzindo o eleitorado nos limites da capacidade política do cidadão. Não há aqui qualquer restrição de **ação** mas exigência de **legitimidade** indispensável à **legítima** condução dos negócios públicos. Aqui, na verdade, se encontra a grande fraqueza da doutrina eleitoral brasileira, quando licencia qualquer indivíduo para ser eleitor dando-lhe franquias excepcionais para alterar as regras da legalidade ou intervir na vida do Estado.

### ELEIÇÕES INDIRETAS

49 — Não é fácil que as **nações novas** compreendam que sem estabilidade **política** não há continuidade possível no desenvolvimento **econômico**, cujas interrupções como ruturas retardam resultados práticos e deixam resíduos perturbadores de inevitável prejuízo para a **ordem natural** constituída. Não é de surpreender que as soluções facciosas tivessem tolerado, se não estimulado, as práticas que espelham preconceitos determinantes de uma época, esquecendo que as **pressões políticas** não fazem nunca **realidade política**. Uma das questões mais controvertidas do **processo constitucional** se tem originado da forma como considerar as eleições, se diretas ou se indiretas. O que importa, no fundo, em tese, é a **legitimidade** da representação, a maneira pela qual possam ser eleitos os governantes. O método de eleição, mesmo nos Estados Unidos, é apenas uma questão de **formalidade**. A substância das eleições, quer presidenciais ou legislativas, importa quando atende à **realidade social** da nação. Não valem exemplos que se apegam aos **mitos** ou as motivações momentâneas que as paixões partidárias impõem como soluções de normalidade. Na Convenção Constitucional de 1787, as discussões se fizeram em torno do problema do Presidente ser eleito diretamente pelo povo ou ser escolhido pelo Legislativo. Como no Brasil de hoje, na América do Norte daquele tempo, os partidários de ambos os sistemas chegaram a uma **solução comum**. Os dispositivos que regem a eleição presidencial americana permitem assim que cada Estado “designa, segundo a maneira ordenada pela sua Assembléia, um número de eleitores igual ao número total de Senadores e Deputados a que tiver direito no Congresso”. **Os eleitores reúnem-se em seus Estados e votam em escrutínio secreto** para Presidente e Vice-Presidente. Dessa forma, que é caracteristicamente democrática, o Presidente, face a Constituição (Art. II, Seção 1), não é eleito diretamente pelo povo e nem pelo Legislativo. É escolhido por **eleitores** apontados para tal objetivo eleitoral. A Corte Suprema, interferindo no assunto, deixou claro que a **designação** dos eleitores, pode não ser feita por meio do voto popular.

Essa decisão, que é de 1892, deixa a cargo exclusivo dos Legislativos 'a escôlha do processo de atingir o objetivo eleitoral'. Em começo na maioria dos Estados, os eleitores eram apontados pelas Assembléias Legislativas e não eleitos pelo voto popular. Com o passar do tempo, porém, na totalidade dos Estados federados, os eleitores são **escolhidos** através do **voto popular** característico do sufrágio universal. Mantendo tradição moral, há mais de um século, os **eleitores presidenciais** votam nos candidatos daquele **partido político** em cuja legenda foram eleitos. Para exemplo **condenado** no Brasil, em algumas unidades federadas norte-americanas, os votantes votam somente no partido do candidato presidencial.

### ELEIÇÕES DIRETAS: A LEI SARAIVA

50 — Nem tudo no Brasil foi inspiração dos Estados Unidos. Em matéria de **processo eleitoral**, de eleição e representação, as teses nos chegam **radicalmente** conceituadas. Não é de agora, essa preocupação irreal, irrelevante quase sempre, quanto à participação do eleitorado na **formação** dos governos. A valorização do **eleitor**, mal qualificado, o entrosamento do voto secreto ou não, empolga a tibieza das instituições. A **ordem**, no século XIX, nada mais era do que um **pacto tácito** entre senhores e escravos, entre a monarquia e a escravidão. Malgrado homens como Rio Branco, crente nas **classes esclarecidas**, sempre faltou ao país educação necessária à compreensão de uma **política construtiva**. Por falta dessa capacidade construtiva politicamente, eram levados a procurar nos exemplos estrangeiros os moldes agradáveis, as normas a aplicar, sem cogitar das exigências do meio, das suas condições reais. A **decomposição** da Monarquia nunca correspondeu à realidade de uma **composição** republicana. Toda história social do Império girava ao redor do predomínio das **classes rurais**, representadas na metrópole pelos grandes proprietários. **Eleitorado**, como de pois da República, praticamente não existia: os matizes políticos eram **liberais** ou **conservadores**, sob contrôle do **poder moderador**, não representando povo ou **um povo** que permanecia insuficientemente preparado para pequenas e grandes decisões. "**Povo propriamente não o temos**", como dizia Gilberto Amado pelos idos de 1924. Foi nesse **quadro**, anterior à **republicanização**, que surgiu a primeira lei eleitoral brasileira a consagrar a **eleição direta**. Essa lei foi a de n.º 3.029, de 9 de Janeiro de 1881, denominada **Lei Saraiva**, em homenagem ao político baiano José Antônio Saraiva, que na ocasião teve Rui Barbosa como colaborador na redação do texto. No entanto, é preciso lembrar, que em se tratando de uma **lei monárquica**, atendida à **organização nacional** e o **problema econômico**, as eleições diretas diziam unicamente respeito aos **representantes legisla-**

**tivos**, tanto para a Assembléia Geral como para as Assembléias provinciais. O caminho, porém, estava aberto para toda sorte de eleições, tendo o povo como responsável pelas idéias que importávamos do ativo **liberalismo** europeu e **democratismo** norte-americano. Proclamada a República, pelo Decreto n.º 1, em 19 de Novembro de 1889, quatro dias depois, pelo Decreto n.º 6, estabelecia-se o **sufrágio universal**. Os males advindos dessa atmosfera falsa de falha representação se foram creditando ao **voto** que não era **secreto**. A tônica seria a mesma até 31 de Março de 1964: para a permanência das **instituições democráticas** no Brasil, somente com o sufrágio universal e o voto secreto, através de **eleições diretas**. Não contavam as **crises** que marcaram compasso na evolução do processo político, impedindo a nação de **funcionar** dentro de certas limitações de **prática constitucional**.

### DESORDEM NA ORDEM INSTITUCIONAL

51 — Aquele que analisa o trabalho revolucionário depois de 1967 não pode, porém, deixar de observar que houve uma profunda mudança na **política** com respeito às necessidades do **tempo**. O Brasil reage, continua reagindo, não aceitando as novas condições **institucionais**. Teima em não aceitar que a existência do Estado é inconcebível fóra da **sociedade**. Enquanto no Estado contemporâneo, o **governo** tende cada vez mais a se tornar o elemento predominante na **sociedade**, assumindo ou controlando as funções até então desempenhadas por organizações particulares, no Brasil não se consegue nem ao menos sentir as vantagens dos novos métodos da **moderna administração pública**. A extensão da chamada **legislação delegada** na Inglaterra, país de naturais tradições de arraigamento político, se tornou em prática comum há várias décadas. Nos Estados Unidos, cujos exemplos asfixiam os brasileiros desde 1891, a sanção de **regulamentações gerais** através do **Executivo** atuando com **autoridade legislativa** se tornou uma prática normal da **administração federal** desde que o governo lá ficou estabelecido. As reações no Brasil são reações de profunda crise política para ameaça da estabilidade das instituições. Não querendo o Congresso delegar o **poder de legislar**, incapaz como qualquer outro para aprovar a quantidade de leis que uma nação moderna exige, torna a administração pública consequentemente limitada às tarefas de rotina sem qualquer possibilidade no entendimento dos  **fatos políticos**. Nessa perda de equilíbrio, as funções se desajustam contra preceitos constitucionais consagrados, que estavam **no espírito** da Carta de 1891 e continuam **por escrito** na Constituição de 1967. Os poderes funcionais exercidos pela **administração** são iguais e podem ser comparados àqueles normal e legalmente exer-

cidos pelo **legislativo** e pelos **judiciários**. Mas a história constitucional no Brasil, como rapidamente estamos observando, é profundamente agitada, como igualmente a de tôdas as nações sul-americanas. Teima-se, ainda, não obstante a Carta de 1967, em conceber a nação brasileira como um **ajuntamento** de Estados, tal e qual aconteceu em 1891 e 1946, segundo modelo dos Estados Unidos. A idéia existente não é a de uma nação **como um todo**, mas de um sistema de unidades políticas geográficas, todas elas dotadas de uma **autonomia** que se confunde com a própria **soberania**. O excessivo **federalismo**, leva à desagregação e à desordem, não é soma de equilíbrios dispersos como pretendia Campos Salles, nem equilíbrio de conjunto como imaginava Rui Barbosa. Queiram ou não, o constituinte de 24 de Janeiro de 1967, sob a inspiração de **realidades atuantes**, limitou o crescimento **político** das unidades federadas em favor do **todo nacional brasileiro**. Permanecendo a desordem na ordem institucional constituída, apesar da desarmonia entre **podêres**, a experiência da Constituição óra ainda em vigôr modernizando os processos de legislar avançou em técnica para atender a complexidade de um mundo demasiadamente complexo.

## A SEGURANÇA NACIONAL

52 — Se a **descentralização** não se apresenta mais aos espíritos com a forma de divisão, **quase de emancipação** como diria Alberto Torres, ela ainda está flágrante na quebra da **unidade governamental** quando radicada em hábitos e costumes de formação étnica e de política geográfica. Há diferenciações que atualmente ainda são perigosas para a tranquilidade histórica da nação. No entanto, uma **federação**, não é uma **confederação**. Unidade e federação, no entendimento da ciência política, não são verdades opostas inconciliáveis. Muito pelo contrário, se harmonizam integrando, pelos objetivos públicos de govêrno e de estrutura social. Para a defesa dessa **unidade nacional**, ameaçada em várias ocasiões pelas distorsões econômicas e geo-políticas, a **segurança nacional** é ponto em destaque nas mais modernas **cartas constitucionais**, principalmente nos regimes socialistas de orientação soviética: Procurar a **segurança nacional** sem quebra da representatividade democrática, exercer a **segurança nacional** na ordem interna e internacional, não é novidade para as **cartas constitucionis** do após guerra. Entre os atrazos indigenas, ou equívocos brasileiros, observa-se a **radicalização do liberalismo** como formula política de oposição partidária. A verdade é que estamos no fim de uma **civilização**. Será indiscutivelmente necessário, para cada nação soberana, procurar os instrumentos próprios de longevidade política e sobrevivência social. O **século XX** já agora marca o início do ano

2.000. As perigosas ameaças de **internacionalização** são constantes e permanentes na arrancada para a abolição das fronteiras e subordinação do homem às ideologias de força e violência organizadas. As **dimensões** do indivíduo não se afirmam como **regionais**, mas os seus interesses comuns de vivência o são contra todos os pressupostos filosóficos que possam influenciar a sociedade contemporânea. A **estruturas sociais** estão inseguras e tumultuadas, inclusive nos Estados Unidos. Não fôsse o sistema norte-americano fundado na **segurança da realidade histórica**, a nação estaria desaparecida como unidade geográfica ou como federação. No entanto, é preciso distinguir aqui a defesa violenta ilegal da repressão violenta e legal. Seria omissão deixar de reconhecer a importância dada ao problema da **segurança nacional** na vigente Constituição brasileira. Não se deve tampouco esquecer o Decreto-Lei n.º 314, de 13 de Março de 1967, editado dois dias antes da vigência da nova **carta**, como autêntico documento vinculado ao **processo político** coletivo de massa onde a nação se resguarda das influências estranhas ao seu **processo peculiar** de evolução social. O método, no sistema atual, será o da **ação direta**. Pretende êsse **método** apenas garantir as liberdades asseguradas pela democracia ou aqueles princípios que são **constitucionais**. Sem a fragmentação da autoridade que muito concorre para a dissolução do **sentimento de comunidade**. Quando a segurança se torna **institucionalizada** tende à se incorporar aos **fins** da nação.

## OS CAMINHOS DA DEMOCRACIA

53 — A **democracia**, desde os idos históricos, através de comoções sociais, guerras ou revoluções, é uma forma de govêrno que até agora nunca se conseguiu realizar plenamente. Como expressão do **sistema político**, os teóricos e juristas abusam dos conceitos, violentam esquemas de representação, para indeterminadamente definí-la como existente onde quer que **exista povo**. No mundo dos nossos dias, principalmente na América Latina ou na Ásia, não falando nas tentativas que se realizam nas fracas soberanias africanas, a democracia constitui-se em **mito** inseparável do pensamento ocidental europeu. Transplantada para áreas agréstes de **culturas inferiores** os conceitos procuram adaptar-se aos interesses nacionais em busca continuada de uma **doutrina de igualdade de povos ou de classes**, como acontece nos países burgueses ou comunizados. Sempre a intromissão de forças externas nos negócios internos de uma nação, sobretudo quando existe ausência de espírito nacional como na Grécia ateniense, é a característica de fraquezas que se transformam em sucessivas subversões da própria ordem social-natural. Se bem que a ordem democrática se mostre difícil de edificar, os séculos dezoito e

dezenove com os exemplos da França, Estados Unidos e agora da Rússia, legaram ao século vinte concepções de **universalismo** fundadas nos mais limitados princípios de **nacionalismo**. Precisam as nações, grandes ou pequenas, estabelecer defesas para que não sejam destruídas pelo Estado. Dessa maneira, com a **democracia** assentada em elementos próprios de força, se evitam as **ditaduras** que interrompem abruptamente a tradição mesmo quando integradas pelos  **fatos** no processo histórico. Essas foram as armas que pretendeu o editor do Decreto-Lei n.º 314, de 13 de Março de 1967. Esses os propósitos dos constituintes de 1967 organizando os poderes de governo contra motivações que propiciem a desordem social. Está claro que o conceito de **segurança nacional** não sendo um conceito pragmático, compedia todas as manifestações de atividade política que possam perturbar a harmonia interna da comunidade. Obteve a constituinte de 1967 os objetivos pretendidos: os **objetivos** da unidade nacional brasileira pela **segurança** e pela **justiça**. Capítulo a parte, a **justiça federal**, reformulando a **ordem jurídica**, concorre para nacionalizar a nação fortalecendo a União Federal e o regime federativo: Como nos Estados Unidos, o governo central no Brasil passou a exercer os poderes a êle delegados pela Constituição, deixando para os Estados federados a **autoridade residual** para o exercício dos problemas não especificados como sendo **federais**. Com a **justiça federal**, dentro da complexidade peculiar à estrutura federativa, procura-se manter o equilíbrio constitucional. Equilíbrio que se materializa numa maior **centralização**, sem que os Estados-membros constitutivos percam os seus específicos poderes originais. No caminho do futuro difícil será o recuo, pois os caminhos da democracia exigem, uma estrutura política que se ampare numa estrutura orgânica natural.

## REALIDADE POLÍTICA E SEGURANÇA NACIONAL

54 — Tôdas as transformações sociais originam novos tipos de comportamento político. Não é o Brasil que há de fugir ao sentido novo do mundo, esquecendo que outros conceitos de **liberdade** estão surgindo. Tão pouco se pode ignorar a expansão dos interesses **internacionais** sôbre os interesses **regionais** alargando num pluralismo socio-cultural a ação de ideologias em favôr da mudança dos **valôres** e das **normas**, afetando profundamente o sistema político. À uma sociedade monolítica, em que a sucessão de **valôres** se realizava quase por tradição, sucede outra sociedade mais aberta às injunções de credos revolucionários ainda que indefinidos. O homem como a sociedade de hoje frente à insegurança, ao perigo de guerras revolucionárias, às incertezas e às ameaças de subversão violenta, está bus-

cando outros meios de **integração** que não distorsam as **reformas** através de buscas transformações das estruturas existentes. Em outros países do pós-guerra depois de 1945, os instrumentais políticos se ampliaram como necessários à defesa da nação no seu conjunto nacional. No passado liberal nem sempre os nossos **sistemas políticos** acompanharam as exigências crescentes integradoras de uma realidade própria. Esses sistemas tem sido, precisamente na América Latina, uma cópia fiél dos sistemas europeus, impostos por uma **verdade diferente** da verdade continental. Também na Europa, nos últimos anos, as repúblicas chamadas **populares**, se organizaram em formas distintas de **oligarquia** sob inspiração de **modelo soviético**. No rigôr, as indeterminações econômicas, forçam as indeterminações políticas. Não há, entre as nações menores, possibilidades de **plena auto-determinação política**. Vivemos na maior parte do mundo uma **democracia** mais **formal** do que **real**, onde a **desordem organizada** impede a **execução** de qualquer honesto plano global de administração e govêrno. Na atual fase de evolução, ou seja de progresso, como em outras semelhantes fases históricas, existem explicáveis fermentos de agitação. Quanto à América Latina, como em oportunidades passadas, sem meios pacíficos para evitar a marginalização política, sofre ela a **tentação da violência** procurando assim centralizar fôrças que facilitem a união dos pequenos grupos, tais como os sindicatos, as frágeis organizações universitárias e camponesas, em aliança com os centros de oposição ideológica. As nações em **seu conjunto** sofrem perigos pela **horizontalidade** dos movimentos populares que nem sempre atendem ao **bem comum** quando sabidamente deslocam preocupações das grandes potências mundiais como solução para os problemas internos nacionais. A Carta de 1967 trouxe êste mérito: de ser prática e objetiva no seu processo próprio de **ação política**. Os instrumentos de participação adotados dão ao govêrno capacidade para enfrentar crises como afrontar os problemas do desenvolvimento social.

### A SEGURANÇA NA CARTA DE 1967

55 — Nunca em tempo histórico algum as nações viveram ou sobreviver puderam **desarmadas politicamente**. A Constituição de 1967, tornando mais elástico o conceito de **segurança nacional**, subordinou êsse **conceito** aos superiores interesses do Brasil. Muito maior rigôr encontramos na Constituição da República Popular da China, de 20 de Setembro de 1954. Como também na última Carta que reorganizou politicamente o Estado Soviético. De fato, o legislador-constituente de 1967, modificou o conhecimento da **segurança nacional**, não havendo hoje como distinguir a nação das Fôrças Armadas e das Po-

lícias Militares, sob o contróle efetivo do Exército. A discriminação funcional e tradicional entre as atribuições das Fôrças Armadas e das Policiais Militares, perdeu o seu ultrapassado sentido clássico em face das novas concepções. Repetindo: a **segurança nacional** tem agora conceito bastante diferente, cujo planejamento e atuação competem à União Federal. Não é a **segurança** encargo dos Estados federados, salvo em caráter de colaboração ou de cooperação. Desta forma, a **funcionalização** das Fôrças Armadas, nos possíveis conflitos contra a ordem vigente, harmonizada com o conceito atual de **segurança nacional**, justifica sempre legitimando a ação da União Federal sem ofensa à autonomia dos Estados federados e sem necessidade da decretação **de intervenção federal**. No Art. 9, afirma o documento brasileiro, que toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei". Não há aqui a flagrante insensibilidade da Constituição de 1891. Não caracteriza, apenas, os perigos de ameaça externa, como em 1934 e 1946. Obriga que a lei especifique "as áreas indispensáveis à segurança nacional" regulando a sua utilização e assegurando, nas industrias nela situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. Os limites do Estado demarcado por classes foram abandonados porque o **poder político** não deve sofrer a influência de fôrças centrifugas externas geradas no seu interior. No mundo moderno, em razão do real entendimento dos fenômenos políticos, os surtos do **nascimento** no complexo social obrigam o Estado a se defender por fóra e por dentro, contra as ditaduras ou contra as invasões ideológicas. Os processos de transformação econômica, sensíveis às correntes mais ponderáveis de **mudança** social, já ultrapassaram aquêlê ponto clássico do Estado **indiferente** às fermentações intestinais. A civilização moderna dos nossos dias, com a intensidade das crises econômicas que se sucedem, impôs ao Estado novas e significativas atribuições de contróle e comando do **poder político**. O govêrno tornou-se inevitavelmente em centro de um sistema estrutural ampliado e unificado pelo mesmo **poder político** com implicações sem alternativas na geografia e na história.

### REVOLUÇÃO DENTRO DA REVOLUÇÃO

56 — Não há mais lugar para as **constituições** rígidas no mundo moderno. Ou elas atendem compreendendo a realidade ambiente ou se transformam desaparecendo por fôrça de fatos imprevisíveis, atos revolucionários, emendas e aditivos variados de natureza política. A história, antiga, contemporânea e atual, impõe ensinamentos categóricos insofismáveis. Muitas **constituições** podem não ser novas, mas a **matéria constitucional** é sempre nova. Na ordem administrativa interna assistimos a essa mobilidade com maior objetividade de fins. Não

existe maior erro do que aquele que pretende deixar o **direito constitucional** à margem da realidade política. Depois de passada a última grande guerra não se fala mais em novas etapas do **direito constitucional**, mas em etapas novas do **direito político**. Desde James Bryce foram consagrados os conceitos de **rigidez** e **flexibilidade** tendo em conta distinguir a **competência constituída** da real **capacidade constituinte**. Acontecidas as comoções políticas o **poder constituinte** tende a buscar os remédios para a consolidação dos sucessos obtidos apoderando-se dos esquemas de organização conquistados. É a revolução dentro da revolução. As **constituições rígidas** nada previnem e nada defendem. Com as **moveis**, flexíveis, os traumas revolucionários ou pós revolucionários, podem ser evitados mantendo-se um permanente caráter político-constituinte. Não há **constituição**, pelos direitos que assegura, pelas liberdades que apregoa, pelos princípios que defende, que se possa considerar eterna. Evoluindo, eternos são, como constantes parecem ser, os processos de prática de execução ou de exteriorização dos instrumentos de govêrno. É o que acontece quase permanentemente no curso da história política do Brasil. O que está acontecendo com a Constituição de 1967, se alargando em novos condicionamentos, em realidades que fazem processos diferentes, numa evolução de que a sociedade política européia é o exemplo característico, nada mais é do que o fruto da **consciência social** aliada à **ciência política**. Pelos  **fatos novos** as revoluções também se renovam. Com o Ato Institucional n.º 5 a revolução segue dentro de fatos e atos revolucionários. Cumpre aos juristas lembrar que o  **mundo real** não pode e não deve ser esquecido. Qualquer concepção **institucional** do Estado coloca o Estado fóra de nós mesmos para torná-lo em **organismo vivo** com diversas categorias de valores que atingem o **direito** e consagram a **ordem social**. No fato político está o acontecimento histórico. No **acontecimento**, por razões que são óbvias, a força está sempre em tudo presente. Presente para aparar os possíveis choques entre a sociedade e o Estado.

### O ATO INSTITUCIONAL N.º 5

57 — “O Presidente da República Federativa do Brasil, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e

Considerando que a Revolução Brasileira de 31 de março de 1964 teve, conforme decorre dos Atos com os quais se institucionalizou, fundamentos e propósitos que visavam a dar ao país um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo, na luta contra

a corrupção, buscando dêste modo, 'os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa pátria" (Preâmbulo do Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964);

Considerando que o Govêrno da República, responsável pela execução daqueles objetivos e pela ordem e segurança internas, não só não pode permitir que pessoas ou grupos anti-revolucionários contra ela trabalhem, tramem ou aiarn, sob pena de estar faltando a compromissos que assumiu com o povo brasileiro, bem como porque o Poder Revolucionário, ao editar o Ato Institucional n.º 2, afirmou, categòricamente, que "não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará" e, portanto, o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido;

Considerando que êsse mesmo Poder Revolucionário, exercido pelo presidente da República, ao convocar o Congresso Nacional para discutir, votar e promulgar a nova Constituição, estabeleceu que esta, além de representar "a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução", deveria "assegurar a continuidade da obra revolucionária" (Ato Institucional n.º 4, de 7 de dezembro de 1966);

Considerando, no entanto, que atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la;

Considerando que, assim, se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do país, comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária;

Considerando que todos êsses fatos perturbadores da ordem são contrárias aos ideais e a consolidação do Movimento de março de 1964, obrigando os que por êle se responsabilizaram e juraram defendê-lo, a adotarem as providências necessárias, que evitem sua destruição,

Resolve editar o seguinte . . ."

(Bem analisando, nos têrmos em que está expresso o Ato Institucional n.º 5, êle abriu caminho para a **desparalização** das **instituições**. As leis e as regras que são, de qualquer maneira, a engrenagem do mecanismo social, não devem permitir que a máquina deixe de funcionar. Isso nos obriga a reconsiderar inclusive as noções funda-

mentais, mesmo as que pareçam as mais estáveis, mesmo as que pareçam as mais permanentes, porque a **evolução histórica** provoca uma modificação nos conceitos legais que movimentam uma **sociedade política**).

## ORDENAMENTO DO ATO N.º 5

58 — “Art. 1.º — São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional.

Art. 2.º — O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fóra dêle, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1.º — Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

§ 2.º — Durante o período do recesso, os Senadores, os Deputados federais, estaduais e os vereadores só perceberão a parte fixa de seus subsídios.

§ 3.º — Em caso de recesso da Câmara Municipal, a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios que não possuam Tribunal de Contas, será exercida pelo do respectivo Estado, estendendo sua ação às funções de auditoria, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Art. 3.º — O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Parágrafo único — Os interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que caibam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei.

Art. 4.º — No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

Parágrafo único — Aos Membros dos Legislativos federais, estaduais e municipais, que tiverem seus mandatos cassados, não serão

dados substitutos, determinando-se o quorum parlamentar em função dos lugares efetivamente preenchidos.

Art. 5.º — A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultâneamente, em:

I — cessação de privilégio de fôro por prerrogativa de função;

II — suspensão de direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;

III — proibição de atividades ou manifestação sôbre assunto de natureza política;

IV — aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança:

a) — liberdade vigiada;

b) — proibição de frequentar determinados lugares

c) — domicílio determinado.

§ 1.º — O ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de qualquer outros direitos públicos ou privados.

§ 2.º — As medidas de segurança de que trata o ítem IV dêste artigo, serão aplicadas pelo Ministro de Estado da Justiça, defesa a apreciação de seu ato pelo Poder Judiciário

Art. 6.º — Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo-

§ 1.º — O Presidente da República poderá, mediante decreto, demitir, remover, aposentar, ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo, assim como empregados de autarquias, emprêsas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das policias militares, assegurados, quando fôr o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.

§ 2.º — O disposto neste artigo e seu § 1.º aplica-se, também, nos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Art. 7.º — O Presidente da República, em qualquer dos casos previstos na Constituição, poderá decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo.

Art. 8.º — O Presidente da República, poderá, após investigação decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilícitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, emprêsas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuizo das sanções penais cabíveis.

Parágrafo único — Provada a legitimidade da aquisição dos bens, far-se-á sua restituição.

Art. 9.º — O Presidente da República poderá baixar Atos Complementares para a execução dêste Ato Institucional, bem como adotar, se necessário à defesa da Revolução, as medidas previstas nas alíneas "d" e "e", do parágrafo 2.º do artigo 152 da Constituição.

Art. 10 — Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Art. 11 — Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acôrdo com êste Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.

Art. 12 — O presente Ato Institucional entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 13 de dezembro de 1968; 147.º da Independência e 80.º da República".

### AS EXPERIÊNCIAS DE 1964 E 1968

59 — Não há como negar que as **representações políticas** na atualidade mundial, são apenas uma fachada que as Constituições compõem porque a essência da **democracia** ainda repousa no possível funcionamento harmônico dos **três poderes**. Só se pode aceitar a **democracia** aceitando a estruturação de cada um desses poderes em grau igual de respeito recíproco. A maior responsabilidade, porém sempre coube ao **executivo** cuja tarefa envolve quase todos os princípios de **ciência política**. O Ato Institucional n.º 2, como depois o Ato Institucional n.º 5, sem quebra dos princípios mantidos pela Constituição de 24 de Janeiro de 1967, revigoram essa **verdade histórica** universal. A complexidade agressiva do sistema atual é índice indiscutível de vivência das **instituições** diante dos **novos fatos**. As leis e as regras se devem coordenar, pois os direitos e os devêres de cada indivíduo não podem entrar em conflito com os interesses maiores da sociedade. Os juristas sabem, como sabem os sociólogos, que os abusos não são mais possíveis, pois cada qual deve ter o seu exato lugar no grande jôgo da sobrevivência humana. O Brasil precisa estar preparado para os acontecimentos próximos. Um problema atual, que demonstra como o **princípio da responsabilidade é difícil de ser respeitado**, é o problema dos graves riscos atômicos. Para o indivíduo isolado, o homem particular, o mundo das leis é demasiadamente complexo e demasiadamente grande para ser realisticamente compreendido. Diante da variedade das leis, regulamentos e decretos, o homem fica perplexo, confundido. O Brasil sabe hoje que a nova so-

cidade tecnológica que se está formando tende a mudar todas as relações jurídicas entre o trabalho e o indivíduo, entre o homem e a sociedade. Tudo tem caráter **coletivo**. As opções individuais ou de grupos estão afastadas da ordem constitucional ou política. Este é o sentido dos grandes problemas a serem equacionados através de normas jurídicas. Não podemos mais conhecer o **direito privado** sem considerar o **direito fiscal**, como não podemos mais entender o **direito constitucional** sem buscar a importância da **ciência política**. Por outro lado, a transformação da economia e da sociedade, exige uma revolução total no conceito de propriedade. A experiência brasileira de 1964, continuada em 1968, mostra ser necessário que o jurista labore na construção de um **direito** que, apesar das mudanças imprevisíveis, possa refletir alguma coisa de permanente, de estável, de inatingível para o futuro. O **direito** é parte na evolução geral da sociedade, de nossa economia, nossos costumes, meios e técnicas, pois somente através desse **direito** se definem as **mudanças de relação** do homem com os outros homens e com o meio ambiente geográfico que o envolve. Estão aí já nascidos os **novos direitos**. Novos direitos que exigem **novos** códigos na área do trabalho, da segurança social, da saúde pública, os **direitos** aéreos, espaciais e atômicos, com implicações na esfera internacional. A história do **constitucionalismo** brasileiro não é diferente na sua evolução da história do **constitucionalismo** de outros povos soberanos. A **história política** bem compreendida torna-se na história dos vários **sistemas** que se sucedem: é a própria evolução das funções sociais nas suas relações sincrônicas e de progresso com o **homem** pelo respeito à tradição, ao presente e ao futuro.

## O BRASIL DENTRO DO MUNDO

60 — Perspectivas **universais** atuam hoje na soluções pacífica ou violenta dos problemas **nacionais**. Há apenas alguns anos, **como escreveu Paul Valery em 1923**, ainda pensavamos que no mundo existiam valores definidos, equações definitivas, que uma certa forma de raciocínio, uma certa liberdade geral de pensamento, o desejo de sinceridade intelectual, tinham de algum modo conquistado a confiança de toda a humanidade, e que a grande partida contra a natureza das coisas, jogada pela vontade de conhecer e pela vontade de criar, continuaria daí por diante sem grandes dificuldades, e **"que jamais o tabuleiro seria virado novamente"**. O Brasil não está fóra do mundo, porque dentro dele está pelas suas condições geográficas, políticas, sociais e humanas. Como esquecer que a questão predominante nos dias de hoje é o contróle dos armamentos militares? O custo da segurança para as nações modernas é necessariamente surpreenden-

te. O custo da segurança e do medo também. Neste mundo que é **um só**, não há formas para resolver eficazmente o problema da pobreza na União Soviética ou nos Estados Unidos, ou da miséria na Ásia ou na América Latina. O que é preciso, é sentir objetivamente, a realidade dos problemas sociais. Todos anseiam por padrões universais de conduta. Quanto maior a diversidade da vida moderna, tanto maior a vontade de integração e identidade. Os filósofos, como os estadistas, sempre sonharam com padrões comuns para tôda a família humana, mas em tempo algum seus sonhos se tornaram em realidade. Quanto ao indivíduo nunca viveu, não vive, nem pode viver fóra da sociedade ou livre da influência dos  **fatos sociais**. Não existe alternativa, senão considerar o  **homem** como agindo ou reagindo diante da sociedade. Partindo do acervo das experiências históricas já realizadas, atendendo às lutas que se travam entre blocos de nações, a indiferença do Brasil seria suicida e criminosa. As modalidades de estrutura do  **poder político** podem assim variar e variam constantemente, muitas vezes num mesmo tipo de sociedade. O essencial, na existência das sociedades políticas, está na preservação das instituições  **históricas** que são  **naturais**. A exclusão do  **poder social**, que é igualmente  **político**, gera a intranquilidade, a desarmonia, a insegurança e o caos. Assim, a cada alteração na ordem dos fatos, corresponde a alteração, ou reajustes, na esfera da  **política**. A Revolução brasileira de 1964, surgindo de um conjunto de circunstâncias políticas, mostrou que a crise era muito mais do sistema que do próprio governo, êle próprio vítima de falhas vitais para cumprimento da função democrática.  **Novos tempos, novas leis**, eis a verdade! Os homens que pensam no Brasil estão sabendo que a  **ciência** abre o caminho para uma  **nova sociedade** que surge. As velhas posições não podem mais subsistir. Estão caducas.

## A PROBLEMÁTICA POLÍTICA

61 — Quanto ao  **direito** não escapa na sua evolução à  **problemática política**. Para a estrutura jurídica brasileira, considerando os princípios da União Federal, está ela agora harmonizada no sentido  **judicirista**, com os propósitos orgânicos da Carta de 1967. O Brasil era um Estado  **federal** sem uma Justiça Federal. Hoje os zoneamentos judiciais, com unidade em ação e pensamento, racionalizam os interesses maiores na aplicação normativa dos direitos que são comuns. As estruturas sòmente falham quando não funcionam. As atuais até 1967, como federadas, não eram  **estruturas federais**. Dentro do bom sentido de análise administrativa não basta a unidade do processo e de procedimento. As  **maneiras** como se aplica ainda o  **direito** no Brasil confundem estudiosos e juristas. O mundo está caminhando muito apres-

sado para que possa manter concepções fora do tempo. Por essa razão, **autoridade, direito e justiça** se cristalizam em princípios cuja herança codificada no século passado não apaga e nem perturba. Sem uma estrutura **nacional**, federal peculiar própria, toda evolução não será progresso e nem progresso o avanço das idéias jurídicas. As imposições da realidade, quando esbarram no conservadorismo hermetico, provocam as **revoluções** e as mudanças violentas da ordem chamada **constitucional**. Esta, portanto, a **grande reforma**: adaptar o **jurídico** às necessidades do tempo, adaptar os **códigos** aos fatos vitais correntes. A **casuística judiciária** não impede que os costumes evoluam com a evolução natural do homem. Os princípios de direito **positivo** estão de certa forma ligados aos princípios do direito **natural**. Na interpretação dos **fatos**, na fixação desses **fatos**, levanta-se o quadro das necessidades humanas através da **problemática política**. O Brasil não está sozinho na sua luta de reformulação constitucional e **jurídica**. Impossível voltar ao passado, quando são os próprios instrumentos de **processo político**, que tornam uma sociedade diferente da outra nos seus **condicionamentos sociais**. A experiência brasileira, como se observa desde 1822, é uma **experiência amargurada** pelos desencontros da história com a **realidade política**, e também econômica.

## O EXERCÍCIO DOS DIREITOS

62 — Não há no Brasil porque temer as **reformas** quando elas se fazem urgentes e também inadiáveis. Em todos os momentos graves da **história política brasileira**, as reações. O **'habitat'** da ordem constitucional está sempre naturalmente na ordem legal. Mas essa **ordem legal**, quando eivada de defeitos na estrutura, quando carregada de erros orgânicos, como foi constante no Brasil, está continuamente ameaçada por não atender às condições de vida de um povo. A **ordem**, quando não se adapta à realidade contingente, é **desordem organizada**. A justiça que é brasileira, por exemplo, cada vez mais afastada e distante refugiou-se no **poder**, perdendo-se pelo **formalismo**. Os sistemas jurídicos não podem contrariar os **fatos** da evolução social. **Direito** parado é **direito morto**. Direito mal aplicado, pior administrado, é caminho para a subversão e a desordem. As democracias, onde existem, assentam base na **inter-ação jurídica**. Nem sempre as situações adquiridas conseguem preservar o patrimônio individual e muito menos os postulados legais. Todo jurista, conservador por excelência, jamais deve esquecer o **valor dos fatos** e a vivência da **história**. Na verdade em 1823 com a **primeira constituinte**, com a independência política de Portugal, o Brasil organizou a **desordem colonial** sem dela poder sair. Viveu depois, na República, salvo alguns períodos históricos, no regime pleno da **desordem organizada**. Com essa

desordem organizada sofreram as **instituições** que são naturais, encaminhando a nação para a desagregação social e a degradação moral. Não há como deixar de reconhecer que as representações políticas até 1964 constituíam apenas uma fachada que a nação suportava para **tornar autêntico o sistema constitucional**. A crise dos últimos anos, ativada pelo processo internacional, revelou-se assim muito mais séria, exigente e conturbadora da **vontade moral**. A explosão dos descontentamentos, reclamava muito antes de 1964, como continua ainda agora reclamando, uma **revisão de estruturas** e não se resolverá apenas na sua **fase punitiva**. Cassação de mandatos, suspensão de direitos políticos, apuração de enriquecimento ilícito, tudo isso conta necessariamente, mas não basta como solução. Permita-se observar que essa **crise herdada** é muito mais do **sistema republicano** que do próprio **governo**, êle próprio governo vítima de falsa **funcionalidade política**. Quanto ao **exercício dos direitos**, que o cidadão como o jurista defendem, exigem um clima normal específico, clima sem o qual as garantias individuais ou políticas, não passarão nunca de letra morta, como em outras culturas e civilizações.

## CONSEQUÊNCIAS DO ATO N.º 5

63 — A essência da **democracia** como é entendida no Ocidente repousa no livre funcionamento harmônico dos três poderes. Apesar das imensas transformações que mudaram a **face do mundo**, só é ainda possível entender a **democracia** lutando pela preservação desses três poderes. O que não é possível, dentro de um quadro que seja **constitucional**, será admitir desafios constantes que enfraqueçam atrofiando o Executivo e desmoralizem as instituições. Basta ler para saber: tanto o Executivo, como o Legislativo, saíram harmônicamente fortalecidos, depois da Constituição de 1967. O **choque-conflito**, para os observadores, não foi um **choque-conflito de direção política**, mas uma provocação estratégica. Daí para diante foi editado o Ato Institucional n.º 6 reduzindo o número de ministros do Supremo Tribunal e ordenando redação diferente para os Arts. 113, 114 e 122, da Constituição de 1967. Baixados foram os Atos Complementares n.ºs 39, 40, 41, 42, 43 e 44, regulando matéria política e administrativa, como de controle na atividade interventora da União Federal, inclusive para a suspensão dos direitos políticos e cassação de mandatos eletivos. Como **consequência** do Ato Institucional n.º 5, naturalmente o **poder político** se integrou e **concentrou**, se ampliou e se **coordenou**, possibilitando-se **intervir** quando necessário nas diferentes áreas de **composição constitucional**, como os Estados Federados e os Municípios, sempre que assim interesse à ordem interna e à segurança nacional. Com o poder **político concentrado**, o Estado ganhou **fôrça unitária de**

**comando político** numa semelhança histórica com os episódios de 1937, sem que os dados políticos fossem os mesmos, sem mesmo que as circunstâncias se identifiquem, sem que os propósitos se harmonizem para um mesmo fim. A conjuntura de 13 de dezembro de 1968, apreenta nuances de estilo e de conduta que caracterizam uma **democracia ativa** em guerra contra elementos perturbadores atuantes negativos, tal e qual aquelas democracias afinadas com a tradição e a história, ou aquelas outras democracias armadas para a defesa de um sistema enraizado em princípios, inclusive as democracias populares definidas como socialistas e populares.

### O ATO COMPLEMENTAR N.º 39

64 — Releva de importância histórica o Ato Complementar n.º 39, de 20 de dezembro de 1968, assinado com base no Art. 9.º do Ato Institucional n.º 5, assim escrito:

“Art. 1.º Compete aos Ministros de Estado, no tocante ao pessoal civil ou militar dos respectivos Ministérios, assim como aos empregados de autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista, que lhes forem vinculadas, representar, diretamente ao Presidente da República para:

I — A suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 10 anos;

II — A demissão, remoção, disponibilidade, aposentadoria, transferência para a reserva ou reforma.

Art. 2.º — Compete ao Ministro de Estado da Justiça, ressalvado o disposto no artigo anterior diretamente, ao Presidente da República para:

I — A suspensão dos direitos políticos e a cassação de mandatos eletivos federais, estaduais e municipais;

II — A demissão, remoção, aposentadoria ou disponibilidade do pessoal da União, não vinculado, direta ou indiretamente, a qualquer Ministério, e dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como das respectivas autarquias, empresas e sociedades de economia mista.

Art. 3.º — O Ministro de Estado da Justiça representará ao Presidente da República, de ofício, ou mediante solicitação de Ministro de Estado, dos Chefes dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência da República e do Serviço Nacional de Informações, ou em se tratando de pessoal civil dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios e de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, também por solicitação do respectivo Governador ou Prefeito.

§ 1.º — A solicitação do Governador ou Prefeito deverá ser fundamentada e, se propuser a demissão, deverá ser instruída com os autos de investigação sumária.

§ 2.º — Ao representar ao Presidente da República, o Ministro de Estado da Justiça poderá propor a imposição de medida diversa da constante da solicitação.

Art. 4.º — Ao Ministro de Estado do Exército compete privativamente, representar ao Presidente da República, de ofício ou mediante solicitação de Governador de Estado ou do Prefeito do Distrito Federal, para a demissão ou reforma do pessoal das respectivas polícias militares e corpos de bombeiros militares, observado o disposto nos §§ 1.º e 2.º do artigo anterior.

Art. 5.º — A suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 10 anos, e a cassação de mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, dependerão de prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional.

Art. 6.º — A proposta de demissão do servidor civil ou militar será instruída com os autos de investigação sumária e assegurada a defesa na forma que se dispuser em regulamento.

Art. 7.º — Este Ato Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 20 de dezembro de 1968; 147.º da Independência e 80.º da República”.

(Baixado o Ato Complementar n.º 39, não se inovou nada no Brasil. São inúmeros os antecedentes, quanto às **leis políticas**, de outras nações. Inclusive na Espanha, em Portugal e nos Estados Unidos. A chamada **Lei da Lealdade**, na América do Norte, é um exemplo típico, como também a **Lei Smith**. O rigor, porém, está na sumariedade do processo, na rapidez para a investigação e decisão, para os casos de suspensão dos direitos políticos e cassação de mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Com a denúncia de possíveis falhas no **mecanismo judiciário** e com a condenação de decisões frustradoras da ação punitiva oficial. O Executivo se hipertrofiou na ação do policiamento político).

## O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

65 — Esse é um **problema**, não do nosso tempo, inerente a todas as nações politicamente organizadas, onde os direitos, as franquias democráticas e um falso conceito de liberalidade são usados em favor de alguns e em desfavor da coletividade. Com o Ato Complementar n.º 42, pretendeu o Brasil enfrentar o **problema** de modo rea-

lístico, através de dispositivos legais expressos, enumerativos na classificação dos ilícitos, atingindo todos aqueles que no exercício da função pública enriqueçam sem justa causa, tornando um **diploma legal** o Ato n.º 42 com base no Art. 8.º do Ato Institucional n.º 5, em termos que assim se explicam:

“Art. 1.º — O Presidente da República, após investigação, poderá decretar o confisco de bens de pessoa natural ou jurídica que, em relações de qualquer natureza, com a administração, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas pelos poderes públicos, associações ou entidades beneficiadas com auxílios ou contribuições estabelecidos em lei, permissionárias ou concessionárias de serviços públicos, se haja enriquecido ilícitamente, com bens, dinheiros ou valores, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se, também, o disposto neste artigo a quem, de qualquer modo, concorre para o enriquecimento ilícito.

Art. 2.º — Considera-se enriquecimento ilícito o que resultar de:

I — Vantagem ou benefício auferido ilícitamente, administrador, sócio ou empregado das entidades mencionadas no art. 1.º ou outras que se mantenham, no todo ou em parte, mediante contribuições periódicas populares;

II — Exploração de jogos de azar ou de lenocínio e do comércio clandestino de entorpecentes;

III — Declaração falsa:

a) — em medição de serviços de construção de estradas ou de obras públicas executadas por empreiteiros, subempreiteiros, concessionários e tarefeiros;

b) — sobre quantidade, qualidade, peso ou características de mercadorias ou bens entregues à serviço de qualquer das entidades mencionadas no art. 1.º;

IV — Inserção de elementos inexatos ou a omissão de operações de qualquer natureza em documentos ou livros exigidos pelas leis fiscais, com a intenção de se subtrair ao pagamento de tributos devidos à Fazenda Pública;

V — Alteração de faturas e quaisquer outros documentos relativos a operações mercantis com o propósito de fraudar à Fazenda Pública;

VI — Fornecimento ou a emissão de documentos gratuitos ou alteração de despesas, ou outras verbas não especificadas com o propósito de obter redução de tributos devidos à Fazenda Pública.

Parágrafo único Os casos de enriquecimento ilícito acima referido não excluem atos ou fatos que possam ser abrangidos pelo disposto no art. 1.º.

Art. 3.º — Os bens confiscados, de acôrdo com êste Ato Complementar serão incorporados ao patrimônio da entidade jurídica prejudicado pelo enriquecimento ilícito e, se nenhuma o tiver sido ao da União.

Art. 4.º — Nenhuma sanção fiscal de qualquer natureza se aplicará ao contribuinte beneficiado por anistias fiscais anteriores a êste Ato Complementar.

Art. 5.º — Êste Ato Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 27 de janeiro de 1969; 148.º da Independência e 81.º da República”.

(Juridicamente o **enriquecimento** pode ser **lícito** ou **ilícito** ou sem causa. É uma preocupação antiga que, para a igualdade entre os homens, atravessa os séculos. O enriquecimento **lícito** resulta de **causa iusta**, ao contrário do **ilícito** que se transforma em **locupletamento** com afronta aos princípios clássicos romanos do “**neminem laedere**” e “**suum cuique tribuere**”).

## CARROSSEL BRASILEIRO

66 — Estamos vendo pela primeira vez que o Brasil em 1964 não rodou em círculo fechado através de **mitos importados**. Não é nosso intuito fazer comparações entre o passado **histórico** e o presente **político**. Os que defendem uma política plena de **poder** não o fazem absolutamente, por desejo de uma **guerra intestina**, mas antes pela vontade de prevení-la ou impedi-la. O mundo vive sob a tônica das provocações ousadas, não permitindo o “**status**” internacional qualquer conformação com uma técnica de apaziguamento capaz de entregar a nação à permissiva violação dos seus postulados de soberania. O que se observa **històricamente** no rodar do **corrossel brasileiro**, em 1891, 1934, 1937 e 1946, revela a adoção de uma política notòriamente simpatizante com as premissas impostas pelas nações mais poderosas, por meio de concessões ou de renúncias que sempre acarretam como acarretaram o desprestígio das **instituições brasileiras**. Por outro lado, as **frentes internacionais** aqui instaladas, mais cedo ou mais tarde haveriam de provocar a consciência da maioria, como exemplos passaram a significar o Movimento de 31 de Março e o Ato Institucional n.º 5. É certo que, em vários escalões do **pensamento político**, a montagem de uma nova **estrutura constitucional** para ajus-

tar o regime às exigências do **sistema revolucionário**, vão se encontrando reações e resistências dentro de **controvérsias doutrinárias** cujas resultantes podem em tempo ainda que distante deflagrar uma **guerra** de onde o recuo será impossível. Tudo isso explica porque **militarmente** somos hoje cada vez mais bem sucedidos no Brasil, enquanto **politicamente** continuamos ainda confusos e indecisos. Numa sucessão de incríveis paradoxos adotamos sistemas os mais variados sem nunca procurar apóio na opinião pública interna, por constante falha psicológica das eventuais lideranças. **Militarmente**, o Brasil muito aprendeu com as dificuldades encontradas no campo das **batalhas políticas**, em 1822, 1889, 1930, 1945 e 1964. **Politicamente**, entretanto, precisamente nas duas últimas décadas, não conseguiu compreender as implicações da chamada **guerra revolucionária** que já atingiu como atingindo vem, setores importantes da vida nacional. No momento o Brasil pratica uma **nova dimensão** contra a instrusão que se materializava como um fenômeno paradoxal: o fenômeno do esforço das elites em aceitar por cópia as alterações necessárias, mas permitindo a corrupção erosiva em níveis governamentais e classes da população. O Brasil, perigosamente, mostrou-se sempre lento em operar mudanças. Muitas coisas foram modificadas anteriormente à 1964, **mas poucas fundamentalmente**. Conservou êle tudo, inclusive a política das acomodações e da corrupção, manobrada hábilmente pelas velhas direções partidárias. À parte a decisão de acabar com a **corrupção**, doença infantil da América Latina, outra decisão converge para o desarmamento da **subversão**, doença familiar aos americanos do centro e do sul. Nessa caminhada os prognósticos são imprivísíveis.

### MOBILISMO CONSTITUCIONAL

67 — Não é somente a **realidade brasileira** que afirma o convencimento de que não há mais lugar para as **constituições rígidas** no mundo moderno. Ou elas entendem compreendendo a realidade política ambiente, ou se transformam, desaparecendo por força de atos imprevisíveis, emendas e aditivos variados de **natureza política**. Todas as Constituições, hoje em dia, querem e precisam de **mobilidade** para acompanhar os acontecimentos que surgem inopinadamente como episódios históricos. As cartas de pós-guerra não escondem duas tendências: a tendência para as imediatas transformações políticas e a tendência para aproximar os textos constitucionais da verdade política. As Constituições **rígidas** nada previnem e nada defendem. Desde James Bryce foram consagrados os conceitos de rigidez e flexibilidade tendo em vista distinguir e separar a competência **constituída** da real capacidade **constituente**. Acontecidas as comoções políticas

o **poder constituinte** tende a buscar os remédios para a consolidação dos sucessos obtidos, apoderando-se dos esquemas de organização conquistados. A França tem trazido importantes contribuições contrariando a validade dos **textos mortos** em contraposição à **legalidade constitucional** que é viva, presente e sempre atuante. Com os Estados Unidos efetiva-se um milagre: o milagre dos textos continuarem vivos no transcurso dos tempos. Não se conformarem com o passado a que eles pertencem desde a primeira reunião de Filadélfia, a 5 de Setembro de 1774. No Brasil, a Carta de 1967, sofrida logo no início da sua vigência, adotando o Ato Institucional n.º 5, aplicando-se pela edição de Atos Complementares, **mostrou que ainda pode vigir** acolhendo as modificações havidas “atendendo às exigências de um sistema jurídico e político” que assegure conteúdo de **juridicidade e de legitimidade**. São as contradições que fazem a **política** dentro da **história**. No mundo dos **fatos** está a **verdade política**. Errado será sim buscar uma **visão mistificada da realidade** contra a sociologia do conhecimento, a sociologia da cultura, o **direito constitucional** e a ciência política. Não basta aceitar por aceitar as bases de uma formação **econômico-social**, mas aceitar essa **formação** nas sociedades humanas através do seu **desenvolvimento histórico**.

### TRANSITORIEDADE CONSTITUCIONAL

68 — Ninguém nega que o Brasil agora está caminhando de maneira diferente. Nada há para estranhar dentro do **processo histórico**, que é processo político. Não surpreende que, de 1791 até 1814, a França reconhecesse dez **cartas constitucionais**. Não se trata de **instabilidade**, mas de mobilismo organo-constitucional. A história ensina que existem formas distintas de entendimento do **poder de soberania**. A continuidade histórica está precisamente na transitoriedade das Constituições. A **nação real** necessita harmonizar-se com a **nação legal**. Não poucas vezes os conflitos surgem dando oportunidade ao **poder pessoal**. A legitimidade sempre tem ficado com o **poder constituinte institucional**. Os documentos políticos não são feitos para a eternidade humana. O corpo social muda, se transfigura, com o **constitucionalismo** chamado orgânico, da Inglaterra. A **fisionomia** de uma nação está na **fisiologia** de um povo. A **função constitucional** é antes **natural** do que jurídica. É antes **natural** do que política. Os que pensam alterar a **ordem natural constituída** esbarram com realidades que antecedem às condições sociais ambientes. As Constituições não são **invenções** que os homens concebem e discutem. Acreditar que sejam obras de arte, peças de arquitetura estrutural, é um erro que a história invectiva pelo conflito entre os **fatos**. O Brasil custou muito

a compreender o realismo de Alberto Torres. Custou muito entender aquela **realidade** crua denunciada por Tavares Bastos. Mesmo compreendendo, ainda existem **ideólogos**, que sonham com o retorno às formas obscuras do passado.

### LIMITAÇÕES LEGISLATIVAS

69 — No Brasil de hoje os  **fatos**  estão cada vez mais atuais. A  **história**  está correndo com uma velocidade incrível. A história, praticamente, já é o dia de ontem. Inconcebível se torna pensar ainda em  **termos constitucionais**  com base no texto de 1891. Hoje, no mundo, no Brasil, as  **instituições**  são diferentes, os  **problemas**  são outros, porque tudo evoluiu, e, principalmente, a  **organização**  do Estado. Atualmente, como se verifica em todas as  **Cartas** , não se fala mais de segurança interna ou externa, mas de  **segurança nacional** , porque a segurança de um país é uma  **só** , inseparável, una, indivisível. As ameaças todas são internas, embora provenientes de além fronteiras. Por isso uma Constituição moderna não pode fugir de duas realidades: a  **nacional**  e a  **internacional** . Um grande exemplo, não invocando as  **leis políticas socialistas** , está no artigo 16 da Constituição francesa, que oferece amplos poderes ao Executivo para utilizá-los quando sentir que são necessários, sem que a idéia de  **poder discricionário**  preocupasse o legislador francês. Assim compreendendo, a Constituição de 1967, modificou substancialmente as  **atribuições legislativas** , vedando qualquer iniciativa que implique em aumento da despesa pública. Nisso, nada inovou a Carta de 20 de janeiro, quando apenas repete disposições de algumas Constituições mais realistas. A vedação não procura ser  **autolimitação** , mas processo de harmonia para que não haja conflito desnecessário de  **poderes**  na ação governamental. A proibição, na técnica, no costume e na  **praxe legislativa**  da Inglaterra e da França, traduz necessariamente a tendência de respeitar a  **unidade**  do Poder Executivo nos seus  **planos**  de administração financeira. O  **privilégio parlamentar** , na prática inglesa, como se decretou na Inglaterra em 1641, “é concedido com respeito ao serviço da comunidade e não pode ser utilizado para por em perigo a comunidade”.

### PROJEÇÃO DO ATO INSTITUCIONAL N.º 5

70 — Como  **lei política**  o Ato Institucional n.º 5, aqui largamente examinado em razão dos seus propósitos, passou a valer como  **emenda constitucional transitória** , cuja amplitude está na sua própria natureza jurídica. Editado em caráter e forma  **excepcionais**  modificou profundamente a Constituição, as Constituições estaduais e

as Leis Orgânicas municipais, bem como as demais normas legais existentes naquilo que colidisse com os seus dispositivos. É um **ato** tipicamente **revolucionário**, legítimo por si mesmo, **ato** que investiu o govêrno da União Federal de **poderes extraordinários** para se governar e manter a ordem constituída. Como se trata de **ato transitório**, mas de **vigência indeterminada**, as normas por êle alteradas poderão ou não ser restabelecidas, como nos seus efeitos possivelmente integrarão o corpo das leis **políticas** brasileiras como já acontecendo está com a reformulação constitucional do país. Quanto aos **Atos Complementares**, baixados sob inspiração do Ato n.º 5, possuíram sempre caráter de norma constitucional, enquanto os decretos-leis e os decretos, baixados com base no mesmo Ato n.º 5, passaram a ter caráter de **legislação ordinária permanente** somente perdendo a vigência caso venham a ser revogados por outra **norma** de categoria igual ou superior.

### INTERVENÇÃO NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

71 — A Constituição de 1967 não admitia a **intervenção** federal nos Estados senão quando havia o “**ad referendum**” do Congresso Nacional, dentro do especificado no artigo 12, no artigo 47, n.IV e 83, n.XV. Os pressupostos são aqueles enumerados no artigo 10, ns. I a VII, atendidos os princípios ordenativos dos artigos 11 e 12. Não havia também a intervenção federal nos Municípios. Cabia ao Estado intervir, nos casos previstos no artigo 16, § 3.º, da Constituição. Agora, pelo artigo 3.º, do Ato n.º 5, o Presidente da República poderá decretar a **intervenção direta**, tanto nos Estados, como nos Municípios, sem limitação alguma, tendo em vista o interêsse nacional. O **interventor** será nomeado pelo Presidente da República, exercendo todas as funções anteriormente atribuídas aos Governadores ou Prefeitos. Trata-se, com o Ato Institucional n.º 5, de fortalecer o **poder central** sem quebra dos princípios que regem o **Estado federal**, não obstante a **concentração do poder político** ser a realidade que justifica **revolucionariamente** a mecânica da estrutura jurídico-social da nação. Isto quer dizer que o Estado modelado pelo pensamento da Revolução de 31 de março de 1964 se integra através de elementos componentes naturais e éticos para se converter em força atuante de **unidade política**. Numa compreensão histórica do **direito**, à cuja orientação não há **experiência jurídica** que não envolva um problema de **política**, é de acreditar na existência de **valores fácticos** onde as **regras** e as **leis** que regem o comportamento humano e social se transformam em relação de **causas** e de **efeitos** provocando resultantes de manifesta imprevisibilidade.

## SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS

72 — Como se vê, da análise do Ato Institucional n.º 5, o artigo 4.º dá permissão ao Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, para suspender os direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de dez anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, "sem as limitações previstas na Constituição do Brasil". Há no texto do artigo 4.º profunda redundância: suspensos os **direitos políticos** praticamente estarão cassados os mandatos políticos eletivos pela incapacidade do cidadão para o exercício dêles. A Constituição de 1967, porém, em seu artigo 151, só permitia a suspensão dos **direitos individuais** previstos nos §§ 8.º, 23, 27 e 28 do artigo 150 e dos **direitos políticos** conforme os artigos de 142 a 148. A suspensão somente poderia ser decretada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, quando o cidadão abusasse daqueles **direitos constitucionais** para atentar contra a ordem democrática ou praticasse a corrupção. Em se tratando de titular do mandato eletivo federal, o processo passava a depender de licença da respectiva Câmara. Está flagrante a inteligência do disposto no § 1.º, do artigo 144, da Constituição de 1967, por onde o mandato do deputado federal ou do senador ficaria suspenso, no caso de suspensão dos **direitos políticos**. No sistema da Constituição de 1967, alterada pelo Ato Institucional n.º 5, a cassação de mandato só poderia ser imposta pelo órgão legislativo a que pertencesse o parlamentar, nos específicos casos previstos no artigo 37. As consequências da suspensão dos **direitos políticos** estão no artigo 5.º do Ato Institucional n.º 5 que estabelece sanções, como 1) perda de fôro especial; 2) — suspensão do direito de votar e ser votado em eleições sindicais; 3) — proibição de atividades e manifestações sobre assuntos de natureza política; 4) — aplicação das seguintes medidas de segurança, quando necessárias: I — liberdade vigiada; II) — proibição de frequentar determinados lugares; III) — domicílio determinado. Quanto ao confinamento, ou **domicílio determinado**, as regras são as do Ato Institucional n.º 2, aceitas pelo Judiciário.

## CONSEQUÊNCIAS DO ATO N.º 5

73 — As consequências do Ato Institucional n.º 5 são várias na sua expressão de controle do **poder político**. Atinge os magistrados e ministros de Tribunais de Contas, os professores catedráticos, os titulares de ofícios judiciários, os funcionários públicos e os dirigentes de autarquias, as sociedades de economia mista e as empresas públicas, assim como os seus empregados com mandatos ou

contratos por prazo fixo. Suspenso ficou o artigo 98 da Constituição de 1967 pela mesma forma que já determinava o artigo 14 do Ato Institucional n.º 2. Permite-se também, como consequência, em virtude do artigo 8.º, do Ato n.º 5, ampliar a figura delituosa do **enriquecimento ilícito** através do confisco por simples investigação sumária e mediante Decreto do Presidente da República. A consequência maior está na suspensão da garantia do "**habeas-corpus**" nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e a economia popular. A garantia do "habeas-corpus", em face da tradição do direito brasileiro, somente podia suspensa ser nos casos de **estado de sítio**. Outra consequência se reflete no artigo 11 do Ato n.º 5 excluindo de "qualquer apreciação judicial os atos praticados com base no Ato Institucional n.º 5 e seus atos complementares, bem como seus efeitos". Com relação aos atos praticados com suporte nos Atos Institucionais anteriores e complementares, a Constituição de 1967, em seu artigo 173, manteve a exclusão de apreciação judicial.

### O ATO INSTITUCIONAL N.º 6

74 — Em 1.º de Fevereiro de 1969, editou-se o Ato Institucional n.º 6 considerando, entre outros vários motivos, "haver o governo, que ainda detém o poder constituinte, admitido, por conveniência da própria Justiça, a necessidade de modificar a composição e de alterar a competência do Supremo Tribunal Federal, visando a fortalecer sua posição de corte eminentemente constitucional e, reduzindo-lhe os encargos, facilitar o exercício de suas atribuições". O Ato n.º 6 altera dispositivos da Constituição de 1967, fixando em 11 o número de ministros do Supremo, reduzindo a competência para julgar matérias em recursos ordinários, modificando a competência da Justiça Militar no tocante ao julgamento dos crimes militares e contra a segurança nacional, como estendendo aos punidos pelo Ato Institucional n.º 1, além da suspensão dos direitos políticos, restrição de medidas de segurança como a liberdade vigiada e o domicílio determinado.

### O ATO INSTITUCIONAL N.º 7

75 — O Ato Institucional n.º 7, vigente em 26 de Fevereiro de 1969, manda suspender as eleições parciais para cargos executivos e legislativos da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, determinando expressamente que, quando houver vacância dos cargos de prefeitos e vice-prefeitos, será decretada, pelo Presidente da República, a intervenção nos Municípios.

### ATO INSTITUCIONAL N.º 8

76 — Em 2 de Abril de 1969, o Ato Institucional n.º 8 atribuiu ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a 200 mil habitantes competência para realizar, mediante decreto, a respectiva reforma administrativa. O Ato n.º 8 foi baixado com fundamento na Exposição de Motivos do ministro Helio Beltrão, titular do Planejamento, tornando clara a inadiável necessidade de se dinamizar a **reforma administrativa**, em fase já de implantação na esfera federal, inclusive com a sua extensão a todas as demais áreas governamentais.

### ATO INSTITUCIONAL N.º 9

77 — Em 26 de Abril de 1969, o Presidente da República assinou, em Brasília, o Ato Institucional n.º 9, criando condições para a realização da **reforma agrária**. O Ato no seu contexto permite a desapropriação de terras com justa indenização, paga em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis no prazo mínimo de 20 anos e com exata correção monetária.

### O ATO INSTITUCIONAL N.º 10

78 — Na verdade, era de acreditar, para o bom analista da história, nos **elementos instrumentais** trazidos pela Carta de 1967. Com o Ato Institucional n.º 2 pareceu que a Revolução de 1964 estava virtualmente consolidada. Esse Ato, integrando o corpo de princípios da Carta de 24 de janeiro, trazia no seu bojo os meios políticos próprios ao prestigiamto da autoridade e de funcionamento do regime. No entanto, os **fatos**, como os acontecimentos, foram bem mais fortes que a intenção do legislador constituinte. Não bastou, ainda, **no curso do acontecido**, a edição do Ato n.º 5. A nação, doente desde 1946, pelas implicações de um **sistema político abstrato**, não conseguiu recuperar-se. Não valeram as experiências heróicas de 1964 e 1968. Para a boa aplicação do Ato n.º 5, já na fase do pleno recesso legislativo, editou-se o Ato Institucional n.º 10, ainda dentro da Constituição de 1967. Avançava, assim, sem meias medidas, numa extensão definida, a política de contenção de forças conflitantes, permitindo à nação sofrer manifestações de insatisfação, com a edição desse Ato n.º 10, impondo "normas uniformes" a todos quantos "foram" ou "venham" a ser atingidos pelos anteriores Atos Institucionais, "com a finalidade de preservar os ideais e princípios da Revolução de 31 de março de 1964 e assegurar a continuidade da obra revolucionária".

## TEXTO DO ATO INSTITUCIONAL N.º 10

79 — Com as características de uma **linguagem positiva**, redigido através de **normas imperativas**, o Ato n.º 10, tal como ficou escrito, complementa o Ato n.º 5, estendendo o processo punitivo em graus diferentes de ação pública, para o atendimento de medidas distintas de natureza jurídico-constitucional:

Art. 1.º — A suspensão dos direitos políticos, ou a cassação dos mandatos eletivos federais, estaduais ou municipais, com fundamento nos Atos Institucionais n.º 1, de 9 de abril de 1964, n.º 2, de 27 de outubro de 1965, n.º 5, de 13 de dezembro de 1968 e n.º 6, de 1.º de fevereiro de 1969, poderá, além do que dispõe a legislação em vigor, acarretar, ainda:

a) — a perda de qualquer cargo ou função exercidos na administração direta ou indireta (autarquias, emprêsas públicas e sociedades de economia mista), tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios;

b) — a aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais ao tempo efetivo de serviço, das pessoas que exerçam cargo ou função nas entidades previstas na alínea anterior;

c) — a cessação imediata do exercício de qualquer mandato eletivo federal, estadual ou municipal, caso não tenham sido êles expressamente cassados.

§ 1.º — A suspensão dos direitos políticos ou a cassação dos mandatos eletivos federais, estaduais ou municipais, referidas neste artigo, poderá acarretar, por prazo não superior a 10 (dez) anos, a proibição do exercício de atividades, cargos ou funções em emprêsas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos fundações criadas ou subvencionadas pelos Poderes Públicos, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como em instituições de ensino ou pesquisa e organizações de interesse da segurança nacional.

§ 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 12 de dezembro de 1968.

Art. 2.º — A representação ao Presidente da República para aplicação das sanções previstas no artigo primeiro deste Ato far-se-á nos termos do Ato Complementar n.º 39, de 20 de dezembro de 1968.

§ 1.º — No caso do disposto nos §§ 1.º e 2.º do artigo 1.º dsête Ato, a representação será encaminhada por intermédio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.

§ 2.º — Em se tratando de servidor público dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, os respectivos Chefes dos Poderes Executivos disporão do prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do ato de suspensão de direitos políticos ou cassação de mandato eletivo, no **Diário Oficial** da União para encaminhar a representação por intermédio do Ministério da Justiça.

Art. 3.º — A demissão, aposentadoria, transferência para reserva ou reforma, com fundamento nos Atos Institucionais acima citados, poderão determinar, também, a proibição do exercício de atividade, cargo ou função em qualquer das entidades referidas na alínea "a" e no § 1.º do artigo 1.º dêste Ato Institucional.

Art. 4.º — O presente Ato Institucional entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 16 de maio de 1969; 148.º da Independência e 81.º da República.

### ATO INSTITUCIONAL N.º 11

80 — A marcação das eleições municipais em 11 Estados brasileiros para o dia 30 de Novembro e a posse dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos nesse **futuro pleito** foi a principal ordenação do Ato Institucional n.º 11, editado em 15 de Agosto de 1969. Um dispositivo especial do Ato estabelece que, nos Municípios em que houver eleições previstas para 1971 ou 1972, os respectivos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores ficam com os seus mandatos dilatados até 31 de Janeiro de 1973.

### PARALELO HISTÓRICO

81 — Os **constituintes** brasileiros jamais sentiram que os **problemas constitucionais** não são tão somente na sua limitação **problemas de direito**, mas sim na verdade **problemas de poder**. Procuraram não sentir que, numa Constituição, através de valores efetivos e reais, o que se procura é estruturar os poderes nacionais existentes, sem os quais a **lei fundamental** de um país não se define como **fôrça ativa** sobre todas as demais leis e instituições jurídicas vigentes. Os ensinamentos vem de longe e fazem **história**. Lassalle, criticando a crise alemã de 1862, afirmava que "**são os fatores reais de poder que regem em uma sociedade determinada**". Passados mais de 100 anos as inconstâncias continuam as mesmas, a realidade obrigando sempre a elaboração de **novos textos constitucionais**, a pressão dos **fatos** derubando **leis políticas**, enquanto pelo menos no Brasil o pensamento não evolui numa atitude de sujeição à condições abstratas. A fuga

em verificar quais os reais fatores de **poder** que compõem a sociedade brasileira redundam numa autêntica distorção da evolução constitucional, não permitindo que a nação caminhe por princípios mais estáveis e duradouros capazes de assegurar relativa tranquilidade social. A herança do constitucionalismo **demo-liberal** continua presente e os homens chamados à elaboração constitucional teimam nos mesmos propósitos de 1981, 1934 e 1946, como se o Brasil ainda estivesse vivendo os resultados do colonialismo lusitano. Num paralelismo histórico, os Atos Institucionais baixados, remediaram **situações de crise** que são universais como as que estão acontecendo em outros países, principalmente na América Latina, Oriente Médio e África. O mundo inteiro, como um **só**, vive um mesmo momento histórico. Momento em que as **paralelas nacionais** se aproximam antes de chegarem ao infinito numa demonstração de que os **fatos** não correspondem à **vontade humana** e nem sequer correspondem ao **pensamento político** fundado nas tradições e no costume. Quanto às **leis políticas**, ou elas se afirmam na **prática política**, ou deixam de ser leis para serem **normas abstratas** falhas de conteúdo histórico. Daí, as **mudanças institucionais** que sofrem, que estão sendo sofridas, pelo Brasil e outras soberanias nacionais. Mudanças que afetam a **estrutura** do Estado, a mecânica administrativa e a dinâmica social, num autêntico desafio à manutenção da ordem constituída.

### 1969: REFORMA CONSTITUCIONAL

82 — Óbvio, já em fins de 1969, não era de acreditar que o Congresso Nacional em **recesso**, possuísse condições de apreciar qualquer novo **texto constitucional**, para aprovação ou rejeição. O quadro se completa, inequivocamente, por todo o ano de 1969, com as **instituições** dominadas pelo espírito da Revolução de 1964, ainda responsável pela **reformulação constitucional**. Acontecimentos havidos na Argentina no mês de maio, perturbações intestinas e conflitos internos, por quase todas as nações da América Latina, marcam uma **seqüência de fatos** cujas repercussões no Brasil, afastaram as hipóteses de uma imediata consolidação representativa do pensamento revolucionário. Os **caminhos** se apresentaram ofuscados pela realidade não sabendo os comandos como afastar a nação das influências estranhas de ação psicológica contra o regime. Entre êsses caminhos estava o de reformar a Constituição de 1967, por via de emendas, que submetidas deveriam ser ao Congresso. Mas seriam elas, por **fôrça dos Atos Institucionais**, em tão grande número, que praticamente alterariam a organicidade, a unidade e a sistemática existente. O caminho por certo o mais autêntico, seria o da elaboração de um completo texto constitucional novo, dentro da melhor técnica legislativa e que

objetivasse os ordenamentos da Revolução de 31 de março. No entanto, considerando ainda os  **fatos**, 1969 com um Congresso agonizante, não ofereceu, para a  **mecânica da política**, elementos que possibilitassem o fortalecimento democrático do Poder Executivo, a reestruturação funcional do Poder Judiciário, revendo-se as falhas que prejudicaram o prestígio do Poder Legislativo no campo institucional. O caminho, final, foi o da Emenda n.º 1, de 17 de Outubro de 1969.

### QUEBRA DE UNIDADE NA AÇÃO REVOLUCIONÁRIA

83 — Outra característica para os observadores foi o da quebra de unidade da ação revolucionária. Editando  **atos** de profunda determinação política, não obstante êsses atos o  **poder revolucionário** a êles se ateve apenas parcialmente. Convém não esquecer, como erro de tática, que em  **recesso** o  **Congresso Nacional**, em  **recesso** deveriam estar todas as  **Câmaras legislativas**, estaduais e municipais. Difícil, para o regime, na sua sistemática, funcionar aqui e não funcionar alí. Impossível, para o regime, continuar com algumas Assembléias abertas e outras fechadas. Na problemática, não admitida, da  **intervenção geral**, estaria a solução para todos os eventuais problemas de natureza política e de futura organização institucional. Assim não fazendo, ou não querendo fazer, tanto o Presidente da República como o Conselho de Segurança Nacional, favoreceram uma  **situação anormal** em prejuízo da nação admitindo soluções diferentes para iguais problemas. O que interessa ao país é a sua  **organização política**. Esta não se pode dar, nem sequer equacionar, com base nos resíduos que ficaram da Carta de 1946. O tratamento político desigual entre as unidades federativas, umas sobrevivendo precariamente, outras desequilibradas no seu funcionamento,  **desestruturaram** a nação com perigo para as  **instituições** que pareciam recuperadas após o 31 de março de 1964. Esse  **quadro** se completa com algumas  **punições esporádicas** sem qualquer significado positivo, esgotando a nação na sua força de moral coercitiva, inquietando a  **classe política** ameaçada indiscriminadamente, perturbando os reais objetivos revolucionários, quando a verdade estaria na  **edição de mediads gerais** de que o  **recesso geral** seria o exemplo, como exemplo seria reconhecer-se de pronto a impraticabilidade da Constituição de 1967 já mutilada na sua declaração de princípios. O erro consolidou-se, porque numa coisa a Revolução errou, ao se fazer nas ruas e nos quarteis  **para que não se alterasse** a Constituição de 1946. Não bastaram, assim, os ensinamentos históricos. Daí porque, o 31 de março voltou continuamente às suas nascentes. O  **porque** do 31 de março estar aguardando ainda cinco anos depois que a nação abandonasse as especulações abstratas em favor de uma realidade política que  **é unilateral**.

## LIÇÕES DE REALIDADE

84 — O problema do **tempo** no trabalho de elaboração constitucional, entretanto, é muito sério. A gravidade da situação econômica brasileira, sempre repercutiu nos  **fatos políticos**. Aliás, não só no Brasil, mas no mundo inteiro, as condições **econômicas** refletem as perspectivas **políticas**, provocando desencontros de **posição ideológica**. Nunca o **realismo** foi o forte do constituinte brasileiro. Como não há **política**, também não há **direito**, sem as implicações da história e da geografia. Não basta que as **nações** sejam apenas **nações** no sentido figurativo. Precisam bem antes serem examinadas como estruturas de formação orgânica e social. Não podemos, nem devemos, querer entender o **poder**, através de linhas históricas imaginárias. Não é o **povo** que se governa a si mesmo porque o **povo** está condicionado para **se governar** às contingências de **realidades que são essenciais**. Entre a decadência e o esplendor do **poder político** está a existência das comunidades humanas que fazem as civilizações e as culturas. Também as Constituições passam pelas suas **crises**, nascem, vivem e desaparecem como as mais belas e as mais populares Cartas, de que oferecem exemplo os atenienses, franceses ou alemães. Na **época-tempo**, não adianta se buscarem equívocos, apenas duas Constituições no Brasil, foram **realistas** na forma e no conteúdo programático: a votada de 1823 e a outorgada em 1937. Ambas sabiam o que pretendiam e para o que vinham. A de 1967, realista quanto aos **fins**, boa para o momento político, excelente para uma redemocratização consciente, perdeu-se porque os homens que a aceitaram estavam ainda **mentalizados** pela Carta de 1946. A beleza do texto de 1891, um dos melhores documentos escritos da América, não expressava senão o entusiasmo ufânico de alguns mentores da **verdade brasileira**, como se essa **verdade** pudesse ao mesmo tempo ser de George Washington ou de Augusto Comte. Em 1934, justapuseram-se posições desiguais, juntaram-se normas conflitantes, como se a letra da **lei formal** obrigasse a nação a se entender contra o seu próprio **espírito político**. Até que ponto se deve ir uma Constituição, sempre foi o problema! Eis a preocupação da **ciência** política e também da filosofia política herdada de figuras como Jefferson e Hamilton. As incertezas do Brasil em 1969, diante das lições da realidade, se resumem numa frase do Presidente Costa e Silva: **"Faremos tantas revoluções, dentro da Revolução, quantas forem necessárias"**.

### ESTADOS E PODER CENTRAL: AÇÃO DISSOCIADA

85 — Não existe ainda em 1969, por assim dizer, um organismo, um poder, que impuzesse a necessidade de uma organização de cúpula capaz de garantir a elaboração e a coordenação dos pla-

nos de ação política, social ou econômica. Os Estados, não estão sendo apenas **autônomos**, mas **soberanos** também. Não há garantia para a formulação de planos quando não há entrosamento entre os responsáveis pela administração federal, estadual ou municipal. A dinâmica administrativa, a estrutura e o funcionamento dos serviços públicos, se conflitam na desarmonia que prevalece em decorrência de princípios que fogem a um pensamento uniforme e coerente de funcionamento da nação como unidade histórica. Não há disciplinação para os órgãos regionais e locais. A ação dissociada dos municípios onerando valores concorre para a inflação, reclamando medidas que fortaleçam a autoridade natural do poder central. Assim não pode haver planejamento que produza efeitos duradouros. Uma nação, como o Brasil, precisa ser entendida como um **todo social**. Nêstes dois terços de século, duas coisas até agora não conseguimos combater: 1.º) a desordem organizada; 2.º) a crise de poder para a execução das determinações essenciais. O município não vive a vida do Estado. O Estado não vive a vida da nação. Procuramos sempre a delimitação mais racional entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, mas não procuramos a sintonia que fortaleça a Federação contra os abusos de uma irracional divisão de energias administrativas. O sistema tributário foi até agora desagregador como instrumento próprio de ação social e econômica. Permanecemos uma nação, um povo, um país, uma comunidade, que se caracteriza pela descaracterização do caráter nacional, como já afirmamos.

### A ETERNA INFLAÇÃO DE PLANOS

86 — De momento, com auxílio da experiência, reconhecendo os erros do passado, estamos caminhando acertadamente. As coordenadas estão fixadas e precisam superar os possíveis períodos futuros de prosperidade ou depressão. Ordenada a intervenção do Estado (federal) no campo econômico, com a subordinação de orientação dos poderes federados e municipais, podemos então acreditar numa política de desenvolvimento capaz de dar à nação capacidade, autoridade e saúde respiratória. Os rumos não devem ser divergentes e sim convergentes. Onde ficou o **Plano Salte** criado pela Lei n.º 1.102, de 1950? O que fizemos em matéria de saúde, de alimentação, de transporte ou de energia? Os problemas ainda estão aí graves e gravíssimos avultando em **déficits** colossais. Onde está o **Programa de Metas** de sentido tão global e tão ambicioso? A inflação continuou acelerada e o estragnulamento econômico atingiu os transportes em toda a extensão do território brasileiro. Onde está o **Programa de Estabilização Monetária** tão aplaudido pelas acusações que em seu bojo trazia? As distorções não foram corrigidas, os investimentos pa-

ralizaram e aumentos de impostos se fizeram necessários. O que dizer do **Plano Trienal** mesmo quando buscou soluções planejadas? Perdeu-se, inclusive, pelo prazo curto do seu tempo, tombando no esquecimento. Em 1964 conseguiu-se, no entanto, com uma política orientada, dar unidade à economia. Recursos foram jogados em favor de obras necessárias. Com isso, o Estado, União Federal, conseguiu capitalizar **politicamente** em autoridade.

De há muito, quem sabe desde o Império, cujo sucesso esteve no **ferroviarismo**, não conhecia o Brasil uma **política econômica** tão aproximada de suas características **realidades geográficas**. Falta, porém, baixar os níveis inflacionários. Falta, porém, mais intenso e organizado **policimento administrativo**, no sentido de evitar que as populações sofram os impactos da especulação, da ainda existente corrupção e da agiotagem político-partidária.

### **ECONOMIA: PLANO DE GOVERNO**

87 — Com tudo isso sofreu a economia brasileira eterna vítima da eterna descontinuidade. Um rápido exame do **Plano de Ação do Governo** dentro do seu "propósito básico de estabilização e desenvolvimento", compreendendo a política financeira, a política econômica internacional, a política de produtividade social, mostra que, o encaminhamento dos problemas está ao alcance das previsões humanas no sentido de equacionamento normal das soluções práticas. O levantamento está realizado. A implantação processada para uma estrutura — política, social e econômica —, tendo em vista a composição dos poderes de Estado, a composição de classes e a composição das unidades econômicas. As tensões inflacionárias procuram ser contidas no limite dos seus efeitos já previstos. Esse plano possui três aspectos importantes: é econômico, é financeiro e é técnico. As reformas estão evidentes sem preocupação de natureza prioritária ou cronológica. Os destaques que se impõe são de estrutura e de sistema. Com o interesse de conhecimento do complexo inflacionário. A terapêutica alcança uma nação pelas doenças crônicas que estão reveladas. No sentido dos **problemas econômicos**, depois de 1964, houve um real assêrto da nação com a sua **economia**, do Brasil com as suas deficiências de base econômica. O **planejamento** iniciado, até agora continuado, ainda que amargurando setôres da administração, ainda que prejudicando justos interesses grupais, condiz com o encontro de fórmulas ajustáveis e retomada do desenvolvimento. Onde há tensões políticas, há tensões econômicas. A rigidez dos princípios em luta contra a **inflação** conforme diretriz pós-revolucionária, torna o governo mais conciente na sua ação política.

## PERPLEXIDADE NA ELABORAÇÃO CONSTITUCIONAL

88 — Nunca em outros tempos aqui historiados houve tanta perplexidade no tocante à elaboração de uma nova Carta **constitucional**. As manifestações de pensamento são de tal ordem que confundem os espíritos e desorientam a opinião pública. De Julho para Agosto de 1969, a nação ficou pasmada ante o noticiário político não desmentido, caracterizando uma situação autêntica de pânico de lucidez no pensamento criador. **“O Poder Legislativo não tem propriamente função legislativa”**, na opinião do Vice-Presidente da República, Pedro Aleixo, um dos artífices da nova elaboração constitucional. Mais do que elaborar leis, a função do Congresso Nacional deve ser a de aprovar ou recusar a lei projetada por técnicos, que podem ou não ser parlamentares. Uma total **falta de imaginação** domina os responsáveis pela revisão da Carta de 1967. Falta de imaginação ou **desentendimento** não revelado de bastidores. Até parece que o movimento de 1964, pelas suas implicações em 1969, surgiu com o único objetivo de reduzir as **funções legislativas**. No entanto, a Constituição de 1967, foi bastante real nos seus propósitos, disciplinando a competência legislativa, não obstante alguns dispositivos liberais que melhor examinados poderiam ser corrigidos, sem os excessos de pensamento que podem acarretar o desaparecimento de um dos poderes, sem o qual não sobrevivem as Repúblicas e os governos representativos. Anunciando outros  **fatos**, o espírito da reforma quebrando estava a unidade da ação revolucionária, afastando-se que estava das lições da realidade, num inflacionamento de planos e idéias abstratas.

## MATANDO MONTESQUIEU NO BRASIL

89 — **“Primeiramente é preciso recordar que o princípio da divisão dos Poderes, que constituiu a parte mais relevante do ESPIRITO DAS LEIS, de Montesquieu, não corresponde a uma realidade”**, afirmava Pedro Aleixo em Julho de 1969. **“Efetivamente, na prática do regime representativo não se pode demarcar com exatidão as áreas de exclusiva competência de cada um dos Poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário”**, continuava afirmando Aleixo. **“Em substância, o Governo é um só e se exerce por intermédio dos órgãos dos três Poderes”**, continua Aleixo. **“Isto, entretanto, não deve ser interpretado como a impossibilidade de manter-se a independência de cada um dos Poderes e de preservar-se a harmonia entre eles”**, textua ainda Aleixo. Sem maiores comentários. Matando Montesquieu, ou tentando mata-lo, contrariando número enorme de Cartas já consagradas, rejeitando uma realidade histórica, o Brasil não estava dando ao mundo sequer exemplo de bom senso. . .

## NÃO CABE AO LEGISLATIVO LEGISLAR

90 — Nem tanto se ama ou defende uma Revolução, nem tanto se tornam os homens **aulicos do poder político**, a ponto de encobrir com a fantasia uma **realidade política** que é estrutural. Não é possível que Aleixo haja dito isto: **“Se nos detivermos na análise do exercício, por parte dos parlamentares, da atribuição legislativa, iremos seguramente concluir que a tarefa de legislar nunca foi propriamente realizada pelo Poder Legislativo”**. Não se trata aqui de admitir que a função de legislar seja delegada. Está claro que, **havendo normalidade**, os Poderes são afins, harmônicos e independentes. Não se pode cogitar, elaborando uma Constituição, fóra do **regime de competência política**, que um Poder asfixie o outro, que um Poder se sobreponha aos demais. Erros assim de **pensamento**, equívocos assim de **opinião**, contrariam o **processo histórico**. Tanto se faz em discordância com a **verdade política**, em desconformidade com a **unidade orgânica** de uma nação, que os **acontecimentos** evoluem para uma constante **anormalidade**. Nisto tudo está uma profunda ausência de **planificação política**. Não que o Brasil seja um país desprovido de inspiração criadora. Sem o elemento essencial de **planificação**, essencial para a construção de um sistema político duradouro, moldado no respeito às tradições do passado, jamais as **instituições** deixarão de estar ameaçadas. Sem **planificação política** nenhuma situação se consolida e pode aspirar alguma perenidade.

## A VOLTA DA REVOLUÇÃO DE 1964

91 — Essa ausência de **planificação política para o futuro** constitui-se num dos dados mais característicos da **fase de transição** que o Brasil viveu desde a reabertura do **processo revolucionário**, com a edição do Ato Institucional n.º 5. À ninguém cabia ignorar que, com a reabertura do processo revolucionário, a Revolução tornaria às suas origens, para atender à diversidade de situações críticas que se apresentavam a cada dia. Acontecesse ou não, o impedimento por motivo de doença do Presidente da República, que ocorreu na última semana de agosto de 1969, os fatos estavam previstos. Nada poderia deter, mesmo a boa vontade para uma imediata reconstitucionalização, que o desenvolvimento do **processo revolucionário** alcançasse os outros objetivos, tão inseguras estavam as premissas para o levantamento do recesso parlamentar. Como inseguras estavam as forças que em luta surda pretendiam com urgência uma nova Carta.

## O ATO INSTITUCIONAL N.º 12

92 — O Ato Institucional n.º 12, editado em 31 de agosto de 1969, pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, dispõe que, “enquanto durar o impedimento temporário do presidente da República por motivo de saúde, as suas funções serão exercidas pelo ministro militares nos termos dos Atos Institucionais e Complementares, bem como da Constituição de 24 de Janeiro de 1967”. Dispõe também que cessado o impedimento, o Presidente reassumirá as suas funções em toda sua plenitude.

### REFORMULAÇÃO NA ORDEM SUCESSÓRIA

93 — Na fundamentação fática do Ato Institucional n.º 12, inscreve-se que a situação subsequente à promulgação do Ato Institucional n.º 5 **“não se coaduna com a transferência das responsabilidades da autoridade suprema a outros titulares, conforme a previsão constitucional”**. Não é de estranhar, pois, da previsibilidade dos acontecimentos, que o caminho outro não poderia ser. A Constituição de 1967, nos seus Arts. 79 e 80, não revogados até 31 de Agosto de 1969, estabelecia que, “substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente”. Como estabelecia que “em caso de impedimento ao Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados aos exercícios da Presidência, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal”. Como pelo Art. 78, estabelecia, em caso de não estar reunido o Congresso Nacional, que a posse se realizasse perante o Supremo Tribunal Federal. O Ato Institucional n.º 12, por tudo quanto nele ficou disposto, é diploma inegavelmente **revolucionário** num processo não terminado de **revolução política**. Jamais poderia surpreender os observadores diante das condições de segurança interna ainda precárias da nação brasileira.

## ATO INSTITUCIONAL N.º 13

94 — “Os ministros de Estado da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, no uso das atribuições que lhes confere o artigo 1.º do Ato Institucional N.º 12, de 31 de agosto de 1969, resolvem editar o seguinte

### **Ato Institucional**

Art. 1.º — O Poder Executivo poderá, mediante proposta dos ministros de Estado da Justiça, da Marinha de Guerra, do Exército

ou da Aeronáutica Militar, banir do território nacional o brasileiro que, comprovadamente, se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional.

Parágrafo único — Enquanto perdurar o banimento, ficam suspensos o processo ou a execução da pena a que, porventura, esteja respondendo ou condenado o banido, assim como a prescrição da ação ou da condenação.

Art. 2.º — Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e Atos Complementares dele decorrentes, bem como os respectivos efeitos.

Art. 3.º — Este Ato Institucional entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 5 de setembro de 1969; 148.º da Independência e 81.º da República.”

NOTA — Considera-se **banimento** a pena imposta a alguém para expulsá-lo do país onde reside, com a proibição de voltar a ele, enquanto durar a pena. Na doutrina, o **banimento** pode ser perpétuo ou temporário, em caráter permanente ou estabelecendo prazo certo. As leis políticas brasileiras aboliram a pena de **banimento** desde a Constituição de 1891 (Art. 72, §§ 20 e 21), princípio também consagrado na Constituição de 1934 (Art. 113, n.º 29). A Constituição de 1937 nada disse silenciando. A Constituição de 1946 reafirmou o princípio consagrado. (Art. 141, § 31). A Constituição de 1967, de igual maneira, afirmou a inexistência de **banimento** (Art. 150, § 11). O **ato de banir** se entende no sentido de proscriver, desterrar, expulsar da pátria por motivo de sentença ou decreto público. É uma forma de **desterro político** com o afastamento do indivíduo do meio em que vive. Provém derivado do latim **bannire**, como espécie de pena ou castigo nas ORD. AF. 1. 23. 59. Durante o período colonial, a rigor não se conhece no Brasil, a aplicação dessa medida repressiva. A pena mais corrente era a do **degredo**, de uma região para outra, dentro do território colonial ou para terras ultramarinas sujeitas ao domínio de Portugal. É de lembrar o exemplo do inconfidente Thomaz Antônio Gonzaga. A Constituição Política do Império do Brasil, no seu Art. 7.º, n.º 3.º, reconhecia o **banimento**. No seu Art. 8.º, n.º 2.º, a pena de **degredo**. Mas o exemplo histórico mais flagrante é o de D. Pedro II e sua Família. Coube aos insurreitos republicanos vitoriosos em 1889 impôr a pena aos até então detentores do Poder Monárquico.

## 7 DE SETEMBRO DE 1969

95 — A Secretaria de Imprensa da presidência da República, atendendo à gravidade de fatos ocorridos, distribuiu no dia 7 de Setembro de 1969, para o possível conhecimento futuro da história, a documento abaixo que bem define de momento o **quadro brasileiro**:

“A Nação. Os acontecimentos que acabam de abalar profundamente os sentimentos do povo brasileiro, despertando-lhe a mais justa indignação, demonstraram de modo inequívoco o quanto eram procedentes as razões que determinaram a decisão, adotada pelo Alto Comando das Fôrças Armadas no impedimento transitório do sr. presidente da República, de editar o Ato Institucional n.º 12. A Nação está agora consciente de que se acha em plena evolução um processo de guerra revolucionária ou subversiva e tem a clara compreensão do que ele representa, bem como do dever de todos os cidadãos para participar responsabilmente das medidas necessárias para enfrentá-las.

A consciência desse dever já existe e está comprovada pelas manifestações mais positivas da opinião pública de tôdas as classes sociais.

O govêrno esta adotando as medidas que se tornam imperativas para fazer face á situação tanto no plano da segurança internacional como no plano legal com a edição dos atos que se fazem inadiáveis. Serão preservadas, a qualquer preço, a ordem e a tranquilidade da comunidade brasileira. Pode o povo confiar, nesta grave conjuntura, na ação severa e energica dos seus dirigentes, que contam com o apoio patriótico das Fôrças Armadas unidas e coesas para a salvaguarda dos valores individuais e dos ideais em que se inspirou a Revolução de março. Rio, 7 de setembro de 1969.

Assinado, almirante Augusto Rademaker, general Lyra Tavares e brigadeiro Marcio Souza e Melo”.

## PENA DE MORTE

96 — Por Ato Institucional datado de 5 de Setembro de 1969, foi novamente estabelecida a **pena de morte** no Brasil, agora para os casos de guerra psicológica adversa, ou revolucionária, ou subversiva. Para os mesmos casos, aplicar-se-á, em menor grau, a **pena de prisão perpétua**. O Ato Institucional n.º 14 mantém a **pena de morte** para os casos de guerra externa, conforme já estabelecia a Constituição de 1967.

### Definição

A "guerra psicológica adversa" é definida pelo § 2.º do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 314 — "Lei de Segurança Nacional":

§ 2.º — A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos políticos, econômico, psicosocial e militar com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais".

A "guerra revolucionária" é definida como segue:

"Art. 3.º . . .

"§ 3.º — A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia, ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação".

A guerra propriamente "subversiva" no Brasil ainda não estava devidamente conceituada nos textos legais. Entende-se, porém, como aquela **ação de caráter psico-social** que objetiva a transformar os valores chamados **fundamentais** e informativos da personalidade e do caráter do povo brasileiro, como nação soberana.

### A antiga legislação

O antigo parágrafo 11 do art. 150 da Constituição Federal rezava:

"Art. 150 — . . .

"§ 11 — Não haverá pena de morte, de prisão perpetua, de banimento, nem de confisco. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação militar 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".

Os casos de pena de morte em caso de guerra externa eram, e continuam sendo, regulados pelo Código Penal Militar, de 24 de janeiro de 1944 (decreto-lei 6.227), em seus artigos 265 e seguintes.

### TEXTO DO ATO INSTITUCIONAL N.º 14

97 —O texto do Ato Institucional n.º 14, da mais alta importância para o **momento histórico, está escrito:**

"Ato Institucional n.º 14, de 5 de setembro de 1969.

"Os ministros de Estado da Marinha de Guerra, do Exército e

da Aeronáutica Militar, no uso das atribuições que lhes confere o artigo 1.º do Ato Institucional n.º 12, de 31 de agosto de 1969, e

“Considerando que os atos de guerra psicológica adversa e de guerra revolucionária ou subversiva que, atualmente, perturbam a vida do País e o mantêm em clima de intranquilidade e agitação devem merecer mais severa repressão;

“Considerando que a tradição jurídica brasileira, embora contrária à pena capital ou à prisão perpétua, admite a sua aplicação na hipótese de guerra externa, de acordo com o direito positivo pátrio, consagrado pela Constituição do Brasil, que ainda não dispõe, no entanto, sobre a sua incidência em delitos decorrentes da guerra psicológica adversa, ou da guerra revolucionária ou subversiva;

“Considerando que aqueles atos atingem, mais profundamente, a segurança nacional, pela qual respondem todas as pessoas naturais e jurídicas, devendo ser preservada para o bem-estar do povo e desenvolvimento pacífico das atividades do País,

“Resolvem editar o seguinte Ato Institucional:

“Art. 1.º — O parágrafo 11 do artigo 150 da Constituição do Brasil passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 150 — . . .

“§ 11 — Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar. Esta disporá, também sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na administração pública, direta ou indireta”.

Art. 2.º — Continuam em vigor os Atos Institucionais, Atos Complementares, Leis, Decretos-leis, decretos e regulamentos que dispõem sobre o confisco de bens em casos de enriquecimento ilícito.

“Art. 3.º — Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e Atos Complementares dele decorrentes, bem como seus respectivos efeitos.

“Art. 4.º — Este Ato Institucional entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 5 de setembro de 1969, 148.º da Independência e 81.º da República.

aa) — Almirante Augusto Hammann Rademaker Gruenewald, ministro da Marinha de Guerra; general-de-Exército Aurélio de Lyra Tavares, ministro do Exército; marechal-do-ar Márcio de Souza e Mello,

ministro da Aeronáutica Militar e Luiz Antonio da Gama e Silva, ministro da Justiça”.

NOTA: A Lei Constitucional n.º 1, de 16 de Maio de 1938, mandava aplicar a **pena de morte**, para os seguintes casos: **a)** — a quem tentasse submeter o território da nação ou parte dêle à soberania de Estado estrangeiro; **b)** — a quem tentasse, em auxilio ou subsidio de Estado estrangeiro ou organização de carater internacional, a mudança da ordem política ou social; **c)** — a quem tentasse subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para o estabelecimento de uma ditadura de uma classe; **d)** — a quem tentasse a insurreição armada contra os poderes do Estado, assim considerada ainda que as armas se encontrassem em depósito. Fazia prevêr, também, a Lei Constitucional n.º 1, os casos de desmembramento do território nacional, de provocação de guerra civil, de saque, devastação, incêndio, depredação ou quaisquer “atos destinados a suscitar terror”. Voltando ao passado, no tempo colonial, a pena de morte foi aplicada em Tiradentes e Frei Caneca. No Império foi imposta, principalmente, aos escravos que reagiam contra senhores deshumanos. Aconteceram, também, em algumas épocas, muitas **execuções** por motivos políticos. No início da República, para sua consolidação, sem nenhuma forma de processo, sumariamente, algumas execuções foram perpetradas, como aquelas em que foram sacrificados, o Barão do Cerro Azul e companheiros. Nesses **tempos perigósons**, o Poder **político** deseja a **segurança nacional** sôbre qualquer manifestações secciosas. Daí as alterações na **programática constitucional** para que a **pena de morte** possa coexistir mesmo não estando a nação em **guerra externa**. Acabados os conceitos de guerra clássica ou convencional, em relação às guerras de guerrilha. ou às guerras internas provocadas de fóra, os instrumentais de luta voltam a possuir os mesmos elementos de defesa que possuíam no passado. Mas a **pena de morte** realmente vulnera atentando o esforço pacifista mundial recomendado pelos **organismos internacionais**, sobretudo a ONU.

### **ATO INSTITUCIONAL N.º 15**

98 — Dentro do quadro brasileiro tal como editado, esse Ato n.º 15 muito pouca importância apresenta. Altera, por motivos que são óbvios, em parte o calendário eleitoral préfixado. Segundo o AI-15, adiam-se somente eleições nos municípios em que seus prefeitos tiveram os mandatos cassados. Manteve o Ato as eleições municipais parciais em dez Estados, inclusive as gerais de Mato Gros-

so e Goiás. Foram adiadas para 15 de Novembro de 1970 as eleições que haviam sido marcadas pelo AI-11 naqueles municípios onde ocorreu sucessão, mas cujos prefeitos eleitos foram depois cassados e neles decretada a intervenção federal.

### PERSPECTIVAS NO IMPASSE HISTÓRICO

99 — O Ato Institucional n.º 12, de 31 de Agosto de 1969 tornou a **classe política** mais perplexa com os acontecimentos. Poucos acreditavam no prosseguimento do processo revolucionário. Não aceitando as indeterminações da história, os maus observadores aguardavam insensíveis uma impossível normalização imediata. O próprio Presidente Costa e Silva, sincero na sua tomada de posição, tornou-se um crédulo da sua força. Mas como o passado é inviolável, a história também o é nos seus imprevistos circunstanciais. A solução que deram os Ministros militares com o impedimento do Presidente quanto à questão sucessória não foi a melhor esperada, mas foi aquela mais consentânea com o imediatismo exigido por uma situação gerada pelo não terminado **processo orgânico revolucionário**. As perspectivas no impasse histórico passaram a ser **incognitas**. Ainda nos fins de setembro, as **incognitas** assentavam:

a) em encontrar, sem muita demora, um nome que mantivesse a unidade das Forças Armadas e que merecesse de pronto a confiança geral da nação esperada nas soluções de harmonia;

b) obter desse nome elevado à Presidência o compromisso solene de cumprir os planos já conhecidos para restabelecimento da plenitude democrática de representação política;

c) tirar do novo Presidente escolhido palavras de apoio fiel à política económico-financeira adotada pela Revolução e prestigiada pelos Presidentes Castelo Branco e Costa e Silva;

d) comprometer o **escolhido** com a reabertura do Congresso Nacional para sua eleição com mandato por tempo normal e não mandato-tampão para complementação de período constitucional;

e) eleito o novo Governo comprometer-se-ia, num prazo máximo de três meses, submeter-se a uma nova Constituição que conciliasse o espírito da Revolução com a ordem constitucional.

Novamente, pelo que pairava na atmosfera política, os enganos se acumulavam com os equívocos da opinião. Ninguém programa contrariando o **tempo existencial** político. Num processo que é de **desenvolvimento orgânico**, como o **processo-político-revolucionário**,

impossível é levantar premissas lógicas para uma solução da vontade de alguns ou da vontade mesmo de imensa maioria. A história pode buscar exemplos no passado, mas na sua previsão se constitui de **fatos futuros**. Quais serão esses fatos? É o que veremos.

### **O ATO INSTITUCIONAL N.º 16, DE 14 DE OUTUBRO**

100 — Pelo Ato Institucional n.º 16, os ministros militares declararam a vacância do cargo de presidente e de vice-presidente da República. O Ato fixa o próximo dia 25 para a eleição de seus substitutos, em sessão conjunta do Congresso Nacional, com votação nominal. A posse do presidente e vice será no dia 30, terminando os mandatos a 15 de março de 1974.

Determina, ainda, o Ato que “enquanto não se realizarem a eleição e posse do presidente da República, a chefia do Poder Executivo continuará a ser exercida pelos ministros militares. Os partidos políticos tem prazo, até vinte e quatro horas antes do pleito, para a apresentação de candidatos”.

Fixa que “as atuais Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, irrelegíveis para o período imediato, têm seus mandatos prorrogados até 31 de março de 1970, elegendo-se, todavia, novos membros para as vagas existentes ou que vierem a ocorrer”.

A íntegra do Ato Institucional n.º 16 é a seguinte:

“Os ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, no exercício da Presidência da República, ouvido o alto comando das Forças Armadas e

considerando ter sido o presidente da República, marechal Arthur da Costa e Silva, atacado de lamentável e grave enfermidade;

Considerando estar sua excelência totalmente impedido, no momento, para o pleno exercício de suas funções, não obstante achar-se em estado de lucidez;

considerando a conclusão exarada em laudo médico proferido aos vinte e cinco de setembro próximo passado e confirmada em novo laudo, com data de quatro do corrente, pelos renomados especialistas que o assistem, de que “se eventualmente o presidente da República, lucido como está, vier a atingir a recuperação completa desejada por todos, poderá reassumir suas funções, ficando, porém, novamente exposto a situações de “stress”, que contribuíram para a sua enfermidade atual”;

considerando que, diante disso, a reassunção de seu cargo, se para tanto viesse a readquirir condições, não se poderia dar sem grave e irreparável risco para sua saúde;

Considerando que a conjuntura nacional impõe encargos cada vez mais pesados ao chefe do Poder Executivo;

considerando que o marechal Arthur da Costa e Silva, com o conhecimento da sua família, manifestou desejo de que se promovesse a substituição no cargo;

considerando que os superiores interesses do País exigem o preenchimento imediato, em caráter permanente, do cargo de presidente da República, e

considerando, por fim, que o Ato Institucional n.º 12, de 31 de agosto do corrente ano, no seu artigo 1, atribuiu aos ministros militares a substituição do presidente da República no seu impedimento temporário, resolvem editar o seguinte Ato Institucional:

Art. 1.º — É declarada a vacância do cargo de presidente da República, visto que o seu titular, marechal Arthur da Costa e Silva, está inabilitado para exercê-lo, em razão da enfermidade que o acometeu.

Art. 2.º — É declarado vago, também, o cargo de vice-presidente da República, ficando suspensa, até a eleição e posse do novo presidente e vice-presidente, a vigência do artigo 80 da Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967.

Art. 3.º — Enquanto não se realizarem a eleição e posse do presidente da República, a chefia do Poder Executivo continuará a ser exercida pelos ministros militares”.

”Art. 4.º — A eleição do presidente e do vice-presidente da República, de que trata este ato, será realizada no dia 25 do corrente mês de outubro, pelos membros do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal.

Parágrafo 1.º — A sessão conjunta do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, para os fins deste artigo, será dirigida pela Mesa da primeira dessas Casas do Congresso.

Parágrafo 2.º — Os partidos políticos, por seus diretórios nacionais, inscreverão, perante a Mesa do Senado Federal, os candidatos a presidente e vice-presidente da República até vinte e quatro horas antes do dia marcado para o pleito.

Parágrafo 3.º — O Diretório Nacional de cada partido funcionará para escolha dos candidatos a que se refere o parágrafo anterior, com os poderes de convenção nacional, dispensados os prazos e as demais formalidades estabelecidas pela lei eleitoral.

Parágrafo 4.º — Será considerado eleito presidente o candidato que obtiver maioria absoluta de votos.

Parágrafo 5.º — Se nenhum candidato obtiver maioria absoluta na primeira votação, os escrutínios serão repetidos e a eleição dar-se-á no terceiro, por maioria simples; no caso de empate, prosseguir-se-á na votação até que um dos candidatos obtenha essa maioria.

Parágrafo 6.º — O candidato a vice-presidente considerar-se-á eleito em virtude da eleição do candidato a presidente com êle registrado.

Parágrafo 7.º — Para a eleição regulada neste artigo, não haverá inelegibilidades nem a exigência, para o candidato militar, de filiação político-partidária.

Parágrafo 8.º — A posse do presidente e do vice-presidente da República dar-se-á no dia 30 de outubro do corrente ano, em sessão solene do Congresso Nacional, presidida pelo presidente do Senado Federal.

Art. 5.º — O mandato do presidente da República, eleitos na forma anterior, terminará a 15 de março de 1974”.

“Art. 6.º — Embora convocado o Congresso Nacional, os ministros militares, no exercício da Presidência da República, poderão, até 30 do corrente mês de outubro, em caso de urgência de interesse público relevante, legislar, mediante decreto-lei, sôbre tôdas as matérias de competência da União.

Art. 7.º — As atuais Mesas do Senado Federal e da Camara dos Deputados, irrelegíveis para o período imediato, têm seus mandatos prorrogados até 31 de março de 1970, elegendo-se, todavia, novos membros para as vagas existentes ou que vierem a ocorrer.

Art. 8.º — Ficam excluídos de apreciação judicial os atos praticados com fundamento no presente Ato Institucional e atos complementares dêle decorrentes, bem como os respectivos efeitos.

Art. 9.º — Êste Ato Institucional entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, DF, 14 de outubro de 1969. 148.º da Independência e 81.º da República”.

### **COESÃO MILITAR: ATO INSTITUCIONAL N.º 17**

101 — Os ministros militares baixaram o Ato Institucional n.º 17 pelo qual o presidente da República “poderá transferir para a reserva, por período determinado, os militares que hajam atentado, ou venham a atentar, comprovadamente, contra a coesão das Forças Armadas, divorciando-se, por motivos de caráter conjuntural ou objeti-

vos políticos de ordem pessoal ou de grupo, dos princípios basilares e das finalidades precípuas de sua destinação constitucional”.

Na íntegra, é o seguinte o AI-17, baixado com base no artigo 1.º do Ato Institucional n.º 12, de 31 de agosto de 1969:

“Os ministros de Estado da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, no uso das atribuições que lhes confere o artigo 1.º do Ato Institucional n.º 12, de 31 de agosto de 1969, e

considerando que se torna imperiosa a adoção de medidas que preservem a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e a harmonia política e social do Brasil:

considerando que as Forças Armadas, como instituições que servem de sustentáculo dos poderes constituídos da hierarquia e da disciplina, resolvem baixar o seguinte Ato Institucional:

Art. 1.º — O presidente da República poderá transferir para a reserva por período determinado, os militares que hajam atentado, ou venham a atentar, comprovadamente, contra a coesão das Forças Armadas, divorciando-se, por motivos de caráter conjuntural ou objetivos políticos de ordem pessoal ou de grupo, dos princípios basilares e das finalidades precípuas da sua destinação constitucional.

Parágrafo único — A sanção prevista neste artigo aplicar-se-á quando, em face dos antecedentes, do valôr próprio e dos serviços prestados à Marinha, ao Exército, à Aeronáutica e à Revolução, for de presumir-se que o militar assim punido possa vir a reintegrar-se no espírito e nos deveres próprios da instituição militar.

Art. 2.º — O afastamento temporário do serviço ativo não implicará, salvo declaração em contrário, qualquer restrição quanto às atividades civis nem à percepção de vencimentos e vantagens a que fizer jus, de acôrdo com o posto e o tempo de serviço.

Art. 3.º — Findo o prazo previsto no artigo 1.º, o ministro de Estado, ouvido o Alto Comando ou órgão correspondente do respectivo Ministério militar, promoverá ou a reversão do militar ao serviço ativo, ou a sua transferência definitiva para a reserva.

Art. 4.º — Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acôrdo com êste Ato Institucional e atos complementares dele decorrentes, bem como seus respectivos efeitos.

Art. 5.º — Este Ato Institucional entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, DF, em 14 de outubro de 1969, 148.º da Independência e 81.º da República”.

## A SÉTIMA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

102 — A sétima Constituição brasileira que se outorgou através da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de Outubro de 1969, resultou do projeto elaborado pelo Sr. Pedro Aleixo, na época ainda Vice-Presidente da República, a pedido e convite do Marechal Costa e Silva. O documento inicial foi depois debatido e discutido por uma comissão integrada pelos Srs. Rondon Pacheco, Gama e Silva, Miguel Reale e Themistocles Brandão Cavalcanti. Posteriormente à doença que acometeu o Presidente da República, o documento redigido em caráter definitivo que estava sofreu **revisão** feita pelo Sr. Carlos Medeiros Silva. A Carta de 1969 é a sétima Constituição do Brasil. As outras aqui estudadas são as de 1823, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Relembra-se que de 1930 até 1934 houve um total vazio constitucional. Assinale-se que em virtude do Ato Institucional n.º 2 o governo revolucionário deteve amplos poderes constituintes. Esses amplos **poderes constituintes** foram depois revigorados em virtude do Ato Institucional n.º 5.

## PROJEÇÃO DA GRAVIDADE DOS FATOS

103 — Com o evento de fatos imprevisíveis a nova Carta Constitucional assume na sua **unidade** características de total fortalecimento do **poder político**. Os instrumentos de defesa da Revolução de 1964, não obstante a dureza que já apresentava a Carta de 1967, se ampliaram incorporando inclusive o Ato Institucional n.º 5. A primeira observação a fazer é a seguinte: a incapacidade das elites brasileiras em assimilar os **ensinamentos da história** continua flagrante no desenvolver do processo político. A verdade é que, indiferentes às lições da experiência, continuamos teimando em negar as realidades objetivas e subjetivas da nação. Estamos vivendo uma fase delicada da nossa existência e não é fácil prevêr o futuro e muito menos ainda analisar quais sejam as perspectivas do presente bastante próximo. De tal forma chegaram, assim, a serem deturpadas as coisas do passado, que é o único modo de restabelecer a normalidade e a segurança da vida nacional, **está sempre em começar de novo**. Ao delinear os princípios de um **novo sistema**, as diretrizes que a partir de 1969 serão aplicadas, constituem um passo muito importante na formulação de uma sistemática mais complexa.

## A REVOLUÇÃO CONTINUA EM 1969

104 — Estamos convencidos que os esforços para alcançar os objetivos democráticos não foram atingidos através dos meios propriamente democráticos. A Constituição de 1967, refletindo a imagem

do período Castelo Branco, bastante boa e real nos seus propósitos, não se ajustou ao estilo dos que o sucederam. A crise interna na aparência superada com o Ato Institucional n.º 2 projetou-se em novas crises internas que redundaram no Ato Institucional n.º 5. A Revolução de 1964 continua em 1969 mais **dura**, mais aberta, mais imprevisível, ainda procurando uma estrutura condizente com a realidade da nação.

### **IMPEDIMENTOS CONSTITUCIONAIS**

105 — Ampliou-se, consideravelmente, a àrea de exceção constitucional. Estava a carta de 1967 exigindo novas e mais drásticas formulações. Estudos feitos, no govêrno Costa e Silva, considerados liberalizantes, vieram propiciar a Emenda n.º 1, com todas as modificações de formação constitucional e representação política. Materialmente, com a Emenda n.º 1, consolidava-se a expectativa revolucionária, em tórno de um regime cuja história constitucional já no momento se escrevia.

### **ATO COMPLEMENTAR N.º 77: SANÇÕES**

106 — Os miinstros militares baixaram, em 22 de outubro de 1969, o Ato Complementar n.º 77, que foi divulgado no Rio, segundo o qual “todos aqueles que, como professor, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino público, incorreram ou venham a incorrer em faltas que resultaram ou venham a resultar em sanções com fundamento em Atos Institucionais, ficam proibidos de exercer, a qualquer título, cargo, função, emprêgo ou atividades em estabelecimentos de ensino e em fundações criadas ou subvencionadas pelos poderes públicos, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como em instituições de ensino ou pesquisa e organizações de interêsse da segurança nacional”.

Na íntegra, é o seguinte o Ato Complementar n.º 77:

“Os miinstros da Maranha de Guerra, do Exêrcito e da Aeronáutica Militar, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3.º do Ato Institucional n.º 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o artigo 9.º do Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, e tendo em vista o artigo 3.º do Ato Institucional n.º 10, de 16 de maio de 1969, resolvem baixar o seguinte Ato Complementar:

Art. 1.º — Todos aqueles que, como professor, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino público, incorreram ou venham a incorrer em faltas que resultaram ou venham a resultar em sanções com fundamento em Atos Institucionais, ficam proibidos de

exercer, a qualquer título, cargo, função, emprêgo ou atividades, em estabelecimentos de ensino e em fundações criadas ou subvencionadas pelos poderes públicos, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como em instituições de ensino ou pesquisa e organizações de interêsse da segurança nacional.

Art. 2.º — Ficam nulos, de pleno direito, os atos praticados em desacôrdo com as disposições do presente Ato Complementar.

Art. 3.º — Este Ato Complementar entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário”.

### **REABERTURA DO CONGRESSO NACIONAL**

107 — Na mensagem de 22 de outubro de 1969 do Executivo, encaminhada ao Legislativo na sua reabertura, elaborada ainda pelo Presidente Costa e Silva e que não foi anteriormente encaminhada porque a enfermidade não permitiu ao ex-presidente cumprir o calendário político previsto, diz:

a) “O 13 de dezembro foi decorrência, pura e simples, de um conflito entre duas realidades: a sobrevivência residual, mas ativa, de componentes de um passado proximo, caracterizado pela irresponsabilidade de dirigentes que pretenderam conduzir o País em sentido oposto á vocação histórica de seu povo; e a permanência dos valores e princípios do movimento cívico de 31 de março de 1964, irresistivelmente impulsionado pela opinião nacional, nas cidades e nos campos, congregando a população civil e as Fôrças Armadas”.

b) “Consumou-se o choque entre a Revolução, organizada e vigilante, mas sobretudo revestida de autoridade moral que lhes permitiu conservar integralmente o apoio dos brasileiros, e a idéia obstinada da contra-revolução, que um grupo de maus cidadãos tentou abertamente levar á pratica, influenciando parcelas do meio estudantil — induzidas a confundi-la com o fenômeno universal da inquietação da juventude — obtendo a adesão de alguns intelectuais infelizmente alienados da realidade nacional e contaminando, por fim, o proprio Congresso.”

c) “A edição do AI-15 e a dos Atos subsequentes configuraram procedimento tipico de salvação pública, imposto por grave emergência. São comuns na história das nações mais amadurecidas, e de suas instituições políticas, os lapsos de restrições determinados por emergências graves e que se hão de ter por hiatos inevitavelmente abertos em favor da própria liberdade, condição essencial, em todos os tipos de sociedade humana, á conquista do progresso como propiciar da felicidade coletiva.”

d) “Podendo ter dissolvido o Congresso, já que fôra compelida

a retomar o seu impulso de origem, a Revolução preferiu declará-lo em recesso, mantendo-o vivo e legitimando-o como instituição vital do sistema democrático, e ficando a meu alcance utilizar o recesso como instrumento para enfeixar em minhas mãos todas as parcelas do poder, sinto-me estimulado pela revolução, decorridos alguns meses, a tomar a iniciativa de devolver a vossas excelências a parcela que lhes cabe, para que possa o Legislativo avaliar, inclusive, se a usei, enquanto dela dispus, para outros fins senão o resguardo da tranquilidade pública e da segurança nacional, a boa ordem na administração, a correta distribuição e aplicação dos recursos orçamentários, o impulsionamento do progresso e a defesa intransigente dos interesses do Brasil”.

### **A LEI DAS INELEGIBILIDADES**

108 — Por Decreto-Lei n.º 1.063 de 21 de Outubro de 1969, os ministros militares no exercício da Presidência da República, outorgaram a chamada “Lei das Inelegibilidades”, que fixa o caso em que os cidadãos se tornam **inelegíveis** para os cargos públicos. Entre outros, não poderão candidatar-se os punidos por Atos revolucionários, os que atentaram contra a vida, a propriedade, a liberdade e a segurança e os que hajam exercido no período imediatamente anterior cargos do Executivo.

### **EXTENSÃO DAS INELEGIBILIDADES**

109 — São considerados inelegíveis ainda os que participarem de organizações cujo programa contrarie o regime democrático; os que ostensiva ou veladamente façam parte de partido cujo registro foi cassado; os que tentaram reorganizar entidades dissolvidas por lei; os membros do Poder Legislativo que perderam os mandatos nos termos do art. 5 da Constituição, aqueles que perderam emprego, cargo ou função por subversão ou corrupção; os indignos do oficialato; os que cometeram crimes eleitorais; os que abusaram do poder econômico ou sindical para comprometer a lisura da eleição. Estão também impedidos os que estejam respondendo à processo ou tenham tido seus bens confiscados de acordo com o AI-5; os que respondem processo ou foram condenados pela Lei de Segurança ou por crimes contra a ordem política e social, a economia popular, a administração pública, a fé pública e o patrimônio; os que dirigiram entidades financeiras objeto de liquidação extrajudicial; os dirigentes sindicais afastados do cargo.

## INELEGIBILIDADES: PODER ECONÔMICO

110 — Para o cargo de presidente e vice-presidente, entre outros, estão impossibilitados de ser eleitos os que detenham controle de empresa ou grupo de empresas que operem no Brasil nas condições monopolísticas previstas pelo parágrafo único do artigo 5 da lei 4137 de 10-9-62 e que não provem até 6 meses antes do pleito haver cessado o abuso apurado do poder econômico ou haver transferido por forma regular o controle das referidas empresas ou grupos de empresas; os que nos 6 meses anteriores hajam ocupado cargo ou função de direção de empresas que, no caso do art. 3.º da referida lei, pelo âmbito e natureza de sua atividade, possam influir na economia nacional, bem como os presidentes, diretores e superintendentes de empresas ou estabelecimentos que tenham exclusivamente por objeto operações financeiras e façam apelo público á poupança ou ao crédito, inclusive por meio de cooperativas.

Estão impedidos também para o cargo de presidente e vice os parentes consanguíneos até 3.º grau, ou por adoção do presidente da República ou quem o substituiu.

## ABUSO DO PODER ECONÔMICO

111 — A lei 4.137, de 10 de setembro de 1962, a que se refere o decreto-lei ontem baixado pelos ministros militares, “regula a repressão ao abuso do Poder Econômico”. O seu art. 3.º diz:

“Quando em relação a uma empresa exista um restrito número de empresas que não tenham condições de lhe fazer concorrência num determinado ramo de negócio ou de prestação de serviços, ficará aquela obrigada á comprovação do custo de sua produção, se houver indícios veementes de que impõe preços excessivos”.

Já o artigo 5.º estabelece: “Entendem-se por condições monopolísticas aquelas em que uma empresa ou grupo de empresas controla em tal grau a produção, distribuição, prestação ou venda de determinado bem ou serviço, que passa a exercer influência preponderante sobre os respectivos preços.

§ único — Praticará abuso de poder econômico a empresa que, operando em condições monopolísticas, interromper ou reduzir em grande escala sua produção sem justa causa comprovada, perante o CADE, para provocar a alta dos preços ou a paralisação de indústrias que dela dependam”.

A lei define, no seu artigo 6.º o que seja **empresa**: “Toda organização de natureza civil ou mercantil, destinada á exploração, por pessoa física ou jurídica, de qualquer atividade com fins lucrativos”.

## REUNIFICAÇÃO DO ESQUEMA MILITAR

112 — A eleição e a presença do General Emilio Garrastazu Médici na Presidência da República significou a consolidação de uma fórmula de reunificação do **esquema militar**, com a superação das crises que se sucederam no govêrno do marechal Costa e Silva ameaçando a normalidade conquistada com a Carta de 1967. Ninguém desconhece que o Presidente Costa e Silva, antes de sofrer o acidente cardíaco que o afastou do govêrno, vinha tentando afastar as resistências quanto à reforma de Constituição e à reabertura do **processo político** com a suspensão do recesso parlamentar. Superada a **questão militar** e fixado o nome do General Garrastazú como o **ponto de união**, os ministros militares no exercício da Presidência puderam outorgar a Emenda Constitucional n.º 1, voltando assim o Congresso Nacional à funcionar com o restabelecimento do regime de 1967, com as alterações constantes no texto de 1969.

## O TEMOR DE NOVAS CRISES

113 — Observando os  **fatos**  acontecidos, de momento foram afastadas as condições intestinas para a eclosão de novas crises. A unidade política, assegurada pela unidade militar, permite ao novo Presidente empossado, uma base de efetivo apôio para realizar as reformas anunciadas e pretendidas, não só para consolidar a **abertura política** como para restaurar na sua extensão o regime democrático. A história aqui se conta em poucas linhas. É a história de uma nação despreocupada no passado com o seu crescimento e os seus problemas. A lição de 1964 não deve ser esquecida e nem desperdiçada. A cegueira de tantos homens responsáveis ainda persiste exacerbada pela ignorância do que acontece no mundo neste fim de século. No entanto, largos setores da opinião pública brasileira, não conseguiram ainda agora libertar-se de certos **complexos** que irracionalizam o **processo político** e perturbam a sempre esperada normalidade de **bom comportamento democrático**. Não nos iludamos, porém: o Brasil continua longe, embora possua meios capazes, de a curto prazo liberalizar as franquias essenciais a um autêntico regime puro de eleição e de representação.

## A REORGANIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

114 — A necessária reorganização política da nação, com a imediata estruturação de **partidos políticos** que exprimam a vontade da opinião pública, e a conseqüente recuperação moral dos Legislativos, como a real expressão do sentimento popular, são anseios que a nova Carta de 1969 procura atender não apenas porque representa um

compromisso da Revolução de 1964, como também um compromisso com o regime democrático outra vez instalado, não obstante as sérias restrições **transitórias**. Depois do Movimento de 31 de Março, as Forças Armadas foram conduzidas ao poder, onde normalmente deverão permanecer por mais um período governamental. Desde a Revolução de Março, jamais faltou a elas o senso de que a nação precisasse, e com urgência, **estruturar a sua base política** para consolidar os **princípios revolucionários** contra a corrupção e contra a subversão. As instituições continuam em crise podendo parecer prematuro qualquer diagnóstico quanto às mudanças que pretende a reforma da Carta de 1967. Dois **partidos artificiais** aí estão ao lado de um Congresso esvaziado de toda a sua grandeza política. Na verdade, o novo regime só terá tranquilidade, do momento em que os atuais partidos se reorganizarem ou com o surgimento de outros, respeitados os requisitos mínimos exigíveis.

### IMUNIDADES PARLAMENTARES

115 — Pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de Outubro de 1969, o Poder Legislativo fica com a sua atuação rigorosamente disciplinada, afastando-se da sua esfera de deliberação, através de normas que serão regimentais, importantes materias que anteriormente integravam a sua **própria** soberania. Fixou-se, assim, pela outorga, **praxes obrigatórias** a serem observadas no **regimento interno** das duas Casas legislativas. No seu Art. 32, a Carta de 1969 declara que “os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional”. Limitou-se a **inviolabilidade** e com isso ficaram restritas as **imunidades** parlamentares. No que diz respeito ainda às **imunidades** alterou-se a sua caracterização para dispôr que “durante as sessões e quando para ela se dirigirem ou delas regressarem, os deputados e senadores não poderão ser presos, **salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública**”. De onde se conclue, pela exata interpretação do mandamento constitucional, que nos demais e diferentes casos não podem gosar de imunidades.

### DIRETRIZES BÁSICAS

116 — Bem analisada na sua fórmula programática, o que pretende a Emenda Constitucional n.º 1, não é mais do que isto:

a) abrir o diálogo que poderá levar à normalidade constitucional mediante reabertura condicionada do Congresso Nacional, nos termos de **direitos** que lhe são outorgados e **limitações** que lhe são agora peculiares para a prática parlamentar;

b) deixar com o Presidente da República e o Conselho de Segurança Nacional a **decisão** sobre o momento oportuno em que deverão cessar os poderes excepcionais, mas que uma vez cessados alterarão em profundidade o conteúdo político da Carta de 69;

c) tentar adaptar a Constituição de 1967 à conjuntura atual com o objetivo possível de eliminar as causas que haviam provocado as sucessivas crises anteriores, tendo em conta o fortalecimento do Executivo e o controle no exercício dos poderes.

## Principais Alterações Constitucionais

Dentre as Emendas à Constituição de 1967, promulgada pelos Ministros militares, no exercício da Presidência da República, apontam-se as seguintes:

### **Exclusão de Apreciação Judicial**

— Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como: os atos do Governo Federal, com base nos atos institucionais e complementares editados até a presente data e seus efeitos, as resoluções, fundadas em atos institucionais, das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de governadores, deputados, senadores, prefeitos e vereadores; os atos de natureza legislativa expedidos com base nos atos institucionais e complementares.

### **CessaçãO do Ato n.º 5**

— O Presidente da República, quando considerar de interesse nacional, e ouvido o Conselho de Segurança Nacional, fará cessar, mediante decreto, a vigência de qualquer ou de todos os dispositivos constantes do Ato Institucional n.º 5 e dos demais atos posteriormente baixados.

### **Eleições Indiretas em 1970**

— A eleição de governador e vice-governador de Estado far-se-á por sufrágio universal e voto direto e secreto. As disposições transitórias, porém, fixam as eleições para os governos estaduais em 1970, de forma indireta, pelas Assembléias Legislativas.

### **Eleições simultâneas**

— As eleições de prefeito, vice-prefeito e vereadores serão realizadas simultaneamente em todo o País, de forma direta, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais.

### **Mandato de 5 anos**

— Os mandatos de presidente da República, a partir de 15 de março de 1974, terão a duração de 5 anos.

### **Vice-Presidência**

— O vice-presidente da República não mais presidirá o Congresso Nacional, ficando essa atribuição para o presidente do Senado Federal.

### **Número de Deputados**

— O número de deputados federais será calculado em função do número de eleitores existentes no País, não mais em função do número de habitantes. O cálculo se baseará:

Estado até 100 mil eleitores: 3 deputados.

De 100.001 eleitores a 3 milhões: um deputado por cada 100 mil mil eleitores ou fração superior a 50 mil.

De 3.000.001 eleitores a 6 milhões, um deputado por 300 mil eleitores ou fração superior a 100 mil.

De 6.000.001 eleitores em diante, um deputado por quinhentos mil eleitores ou fração superior a 200 mil.

A Câmara Federal, a partir da próxima legislatura, quando entrarão em vigor tais cálculos, apresentará a média de 280 deputados.

O número de deputados estaduais será assim calculado: o triplo da representação do Estado na Câmara Federal até atingido o número de 36. A partir daí, serão acrescidos de tantos quantos forem os deputados federais acima de 12.

### **Reunião do Congresso**

— O Congresso Nacional reunir-se-á anualmente na capital da União, de 31 de março a 30 de novembro. No início de cada legislatura terão lugar sessões preparatórias a partir de fevereiro, para posse de seus membros e eleição das respectivas mesas.

Os mandatos das mesas da Câmara e do Senado serão de dois

anos, proibidas as reeleições. As mesas tiveram seus mandatos prorrogados até o fim da legislatura, proibida a reeleição para a sessão legislativa de 1970. Também as mesas eleitas naquele ano poderão reeleger-se para o período de 1971.

### **Inviolabilidade nos mandatos**

— Deputados e senadores são invioláveis no exercício de seus mandatos, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos crimes contra a honra ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional.

### **Prisão e Processo**

— Os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos nem processados criminalmente sem prévia licença de suas câmaras, salvo em flagrante de crime inafiançável ou nos casos de crimes comuns.

O Supremo Tribunal Federal é o fôro específico para o julgamento dos membros do Congresso Nacional.

As prerrogativas processuais dos deputados e senadores arrolados como testemunhas não subsistirão se deixarem êles de atender, sem justa causa, em 30 dias, o convite judicial.

### **Perda de Mandato**

— Perderá o mandato o parlamentar cujo procedimento fôr atentatório às instituições vigentes; quando deixar de comparecer à terça parte das sessões; quando abandonar o seu partido; quando praticar atos de infidelidade partidária; quando, sistematicamente, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral mediante representação do partido e assegurado amplo direito de defesa.

### **Subsídios**

— O subsídio, dividido em parte fixa e parte variável, e a ajuda de custo de deputados e senadores serão iguais e estabelecidos no fim de cada legislatura, para a subsequente. A ajuda de custo, cujo pagamento será feito em duas parcelas, é a compensação de despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento dos parlamentares à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária. O pagamento da parte variável corresponderá ao comparecimento efetivo do congressista e à sua participação nas votações.

### **Sessões Legislativas**

— As sessões extraordinárias serão remuneradas até o máximo de oito por mês e a remuneração por cada uma não excederá a um trinta avos da parte variável do subsídio mensal.

Não poderá ser realizada mais de uma sessão ordinária por dia.

As convocações extraordinárias do Congresso far-se-ão pelo seu presidente; no caso de Estado de Sítio e intervenção federal, pelo Presidente da República, quando entender necessário. Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual fôr convocado.

### **Suplentes**

— Os suplentes apenas assumirão em vagas decorrentes da morte ou renúncia dos titulares, ou então em caso de sua nomeação para ministro de Estado, prefeito do Distrito Federal, prefeito de Capital ou interventor federal.

### **Comissões Parlamentares**

— Não serão criadas comissões parlamentares de inquérito novas enquanto estiverem funcionando concomitantemente cinco outras, salvo por deliberação da maioria da Câmara ou do Senado.

As Comissões Parlamentares de Inquérito funcionarão na sede do Congresso, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros.

### **Viagens**

— Não será de qualquer modo subvencionada viagem de congressistas ao Exterior, salvo se se tratar de desempenho de missão temporária de caráter cultural ou diplomático, mediante prévia designação do Executivo e concessão de licença especial pela Câmara e o Senado.

### **Informações**

— A mesa da Câmara e a mesa do Senado apenas encaminharão pedidos de informação relacionados com matéria legislativa em tramitação ou sobre fatos pertinentes à fiscalização da competência do Congresso ou de suas casas.

### **Limitações**

— Não será autorizada a publicação de pronunciamentos que envolvam propaganda de guerra, subversão da ordem política e social, ódio de raça, religião ou de classe ou configurem crimes contra a honra ou contenham incitamento à prática de crime de qualquer natureza.

### **Comparecimento**

— Ministros de Estado comparecerão à Câmara e Senado, para esclarecimentos, por decisão da maioria dos membros da respectiva casa.

### **Orçamento**

— A votação do orçamento se dará em conjunto, pelo Congresso, e não mais pela Câmara e o Senado, em separado.

### **Não perde mandato**

— Durante a legislatura corrente, não perderá o mandato o deputado ou senador investido na função de interventor, secretário de Estado ou prefeito de Capital.

### **Deputados estaduais**

— Os deputados estaduais não poderão receber mais de dois terços os subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados federais. Também não poderão receber remuneração por mais de oito sessões extraordinárias mensais.

### **Inelegibilidades**

— Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidades e os prazos dentro dos quais elas cessarão. As inelegibilidades visarão preservar: o regime democrático, a probidade administrativa, a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência e o abuso do exercício de cargo, emprêgo ou função pública da administração direta ou indireta ou de poder econômico; a moralidade para o exercício do mandato, levada em conta a vida pregressa do candidato.

Não será atingido por inelegibilidades em razão de parentesco, no pleito de 1970, para deputado federal, senador e deputado estadual, quem haja exercido igual mandato pelo mesmo Estado.

### **Direitos Políticos**

— A lei complementar definirá o que são direitos políticos.

### **Desincompatibilização**

— A lei complementar fixará os prazos para desincompatibilização entre 4 e 2 meses antes das eleições, conforme as funções exercidas pelos candidatos.

### **Domicílio eleitoral**

— A lei complementar fixará o domicílio eleitoral entre 1 e 2 anos, de acordo com a função pleiteada.

### **Partidos políticos**

— Facilita-se a criação dos partidos políticos: ao invés da exigência de 10 por cento do eleitorado nacional que votou nas últimas eleições para a Câmara Federal, distribuídos em 14 Estados, com o mínimo de 7 por cento da votação de cada um deles, fixam-se novas condições: 5 por cento do eleitorado nacional que votou nas últimas eleições para a Câmara Federal, distribuídos em 7 Estados, com o mínimo de 7 por cento da votação de cada um deles. Desaparece, ainda, a exigência de 10 por cento de deputados em pelo menos um terço dos Estados e 10 por cento de senadores.

### **Militares**

— Evita-se a militância partidária para os militares da ativa. A ilegitimidade para os militares da ativa independe de filiação político-partidária prévia.

### **Assembléias Legislativas**

— As assembléias legislativas não mais poderão apresentar emendas à Constituição.

### **Vereadores**

— Apenas os vereadores de Capitais e municípios de população superior a 200 mil habitantes farão jus a remuneração.

Os vereadores que forem funcionários federais ou estaduais não estão dispensados de suas funções públicas.

### **Intervenção**

— A União poderá intervir nos Estados para por t ermo   corrup o no poder público estadual.

Criam-se três novos casos de interven o nos municípios: quando o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representa o formulada pelo chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constitui o Estadual, bem como para prover   execu o de lei ou de decisão judiciária; quando forem praticados, na administra o municipal, atos subversivos ou de corrup o; quando não tiverem sido aplicados no ensino primário, em cada ano, vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

### **Veto presidencial**

— Desaparece a figura do veto presidencial às decisões do Congresso. Em dez dias, o presidente da República pedir  reexame das decisões, sempre que não concordar com elas.

### **Desapropria o**

—   permitida a desapropria o de terras por títulos da d vida pública, sem indeniza o prévia, desde que justa.

### **Publica es**

— Não serão toleradas publica es ofensivas aos bons costumes.

### **Tribunais de Justiça**

— Os Tribunais de Justiça poderão rever as decisões do juri.

### **Supremo**

— Será de onze o número de ministros do Supremo Tribunal Federal.

### **Tribunais de Contas**

— Os Tribunais de Contas dos Estados serão compostos de, no máximo, sete membros. Serão extintos todos os Tribunais de Contas Municipais, com exce o do Município de São Paulo.

## **Ministros**

— O título de ministro será privativo dos ministros de Estado, dos membros dos Supremo Tribunal Federal, Tribunal Federal de Recursos, Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal Militar, Tribunal de Contas da União e dos ministros de segunda e primeira classe da carreira diplomática.

## **Terras dos índios**

— São inalienáveis as terras habitadas pelos índios, salvo em seu reconhecido interesse, ficando declarada a nulidade e extintos os efeitos jurídicos de atos que resultaram na sua alienação. Os ocupantes não terão direito a qualquer ação contra a União ou a Fundação Nacional do Índio.

## **Propriedade Rural**

A lei regulará a aquisição de propriedade rural por brasileiro ou estrangeiro residente no País, assim como pessoas jurídicas, tendo em vista a defesa de nosso interesse, a segurança e a justa distribuição da terra.

## **Vencimentos funcionais**

— Os vencimentos dos cargos do poder legislativo e do poder judiciário não poderão ser superiores aos vigentes no poder executivo.

## **Acumulação**

— É vedada a acumulação remunerada de cargos e funções exceto:

- Um de juiz e um de professor;
- Dois de professor;
- Um de professor e outro técnico ou científico;
- Dois privativos de médico.

Lei complementar de iniciativa do presidente da República poderá estabelecer outras exceções à proibição de acumulação de cargos e funções, restritas a atividade de natureza técnica ou científica de magistério.

### **Decretos-Leis**

- O Presidente da República poderá expedir decretos-lei sôbre:
- Segurança Nacional;
- Finanças públicas, inclusive normas tributárias;
- Criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

### **Vedação**

- É vedada a participação de servidores públicos no produto da arrecadação de tributos e multas, inclusive de dívida ativa.

### **Rito sumaríssimo**

- Para as causas ou litígios que a lei definirá, poderão ser instituídos processo e julgamento de rito sumaríssimo.

### **Portugueses**

- Respeitado o parágrafo único do artigo 145, as pessoas naturais de nacionalidade portuguesa não sofrerão qualquer restrição em virtude da condição de nascimento, se admitida a reciprocidade em favor de brasileiros, pela lei portuguesa.

### **Pena de morte**

- A pena de morte é ampliada para os casos de guerra revolucionária e guerra psicológica adversa, além de guerra externa.

### **EM FINAL:**

1.º — No conjunto, a nova Carta, vigente com a Emenda Constitucional n.º 1, faz **revisão**, completa e resolve algumas dúvidas da Constituição de 1967;

2.º — Impõe modificações ao Poder Judiciário e anula alguns privilégios, caracterizando-se pelo processo que estabelece de **racionalização do poder**, notadamente no que diz respeito à mecânica do Poder Legislativo;

3.º — Traz inovações fundamentais que disciplinam a vida legislativa e a conduta dos parlamentares, oferecendo outras condições para o exercício dos mandatos efetivos;

4.º — Arma o Estado de instrumentos adequados para evitar a subversão e modifica no plano político a estrutura do regime que será o de eleição e representação;

5.º — Regulamenta, em caráter determinativo a convocação dos suplentes, restringindo algumas normas consagradas pelas Constituições anteriores;

6.º — Repete no artigo 182 a mesma disposição de espírito que inspirou o artigo 177 da Constituição de 1937;

7.º — Torna claramente obrigatório o Imposto de Renda para os membros do Poder Judiciário;

8.º — Proíbe a participação nas multas;

9.º — Permite ao Presidente da República ampla mobilidade para expedir **decretos-leis** sobre segurança nacional, finanças públicas e normas tributárias;

10.º — Art. 172 do novo texto avança rezando: "A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades", considerando que o "mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do govêrno";

11.º — O Ato Complementar n.º 77, de 22 de outubro de 1969, ainda baixado antes da vigência da Emenda Constitucional n.º 1, incorpora-se automaticamente ao novo texto, conforme o art. 3.º do Ato Institucional n.º 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o art. 9.º, do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968;

12.º — Quanto as **inelegibilidades**, o disposto na letra "a", Parágrafo Único, do inciso IV, do art. 151, mudando apenas a ordem redacional, diz exatamente aquilo que depois ficou expresso na letra "q", inciso I, do art. 1.º, da nova Lei de Inelegibilidades.

13.º — Tornam-se **inelegíveis**, para qualquer cargo, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os governadores e vice-governadores e os prefeitos e vice-prefeitos;

14.º — Fixa os princípios fundamentais a serem observados pelos Estados na sua organização política, mandando incorporar ao texto constitucional as normas relativas ao funcionalismo;

15.º — Modifica o sistema de **leis delegadas** permitindo essa delegação em relação ao Direito Civil e ao Direito Penal;

16.º — Ao Presidente da República confere atribuição excepcional para extinguir cargos políticos federais;

17.º — Dá colocação constitucional diferente ao Ministério Público desaparecendo a equiparação anterior, afastando-o do Poder Judiciário para integrá-lo no Executivo;

18.º — Quanto ao funcionalismo público a investidura não de-

pende só de concurso, **mas só a primeira investidura** podendo a matéria ser disciplinada em Lei;

19.º — No Poder Judiciário, a promoção de Juiz, de entrância será com três anos de interstício e não mais com dois anos;

20.º — O Juri perdeu a sua soberania;

21.º — O direito de propriedade ficou assegurado, permitindo-se a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social;

22.º — Regra diferente ficou estabelecida para a desapropriação de **propriedade rural** (art. 161), em que se ordena efetive a União o pagamento em títulos especiais da dívida pública, com a cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de 20 anos, em parcelas anuais sucessivas;

23.º — O art. 69 manteve a possibilidade de suspensão de direitos políticos e individuais, mas deixou claro que o processo, quando se tratar de titular de mandato eletivo, não depende de prévia autorização da respectiva Câmara, alterando, assim, o disposto na Carta de 1967;

24.º — O art. 176, n.º IV, estabelece que o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará”;

25.º — Ficaram extintos todos os Tribunais de Contas **municipais**, com exceção da cidade de São Paulo;

26.º — Com respeito aos Tribunais de Contas **estaduais** tiveram reduzido o seu número de membros (fixado no máximo em sete), que não mais podem ostentar o título de ministro;

27.º — Os membros dos Tribunais de Contas **estaduais** também perderam a vitaliciedade reconhecida anteriormente, contando com aposentadoria aos 35 anos ao invés de 30, não podendo exercer outra qualquer função, salvo o magistério;

28.º — Com o art. 200, ficou obrigatoriamente estabelecido, que as disposições constantes da Carta de 1969, “ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados”;

29.º — Essa **incorporação** decorre do poder **constituente federal**, vigorando no plano estadual a partir da vigência da nova Carta de 1969, sem mais formalidades;

30.º — Podem as Constituições **estaduais** adotar o sistema de **leis delegadas**, ficando porém expressamente proibida a expedição de decretos-leis;

31.º — Merece menção a transformação operada no sistema de representação da Câmara dos Deputados, pois deixou de ser baseada no critério **demográfico** para ficar estabelecida em **função do eleitorado**;

32.º — Dentro da tradição, a igualdade entre os Estados, manteve-se através do Senado;

33.º — A autonomia municipal ficou vinculada ao princípio da **responsabilidade**, estabelecendo-se novas hipóteses de intervenção antes limitada aos aspectos financeiros;

34.º — Ficam consagrados os princípios da disciplina e da fidelidade partidárias, ficando atribuída à Justiça Eleitoral uma nova competência, de natureza jurídico-política na essência para apreciar a conduta do parlamentar;

35.º — A vinculação do deputado ou senador à **legenda**, uma vez descumprida acarreta a **pena de perda do mandato**;

36.º — O art. 152, n.º 1, restabelece a plurabilidade dos partidos políticos, com base na garantia dos direitos fundamentais do homem, possibilitando a formação de novas organizações, desde que reúnam 5% do eleitorado que haja votado na última eleição geral em pelo menos 7 Estados, com um mínimo de 7% em cada um deles, conforme ítem VII do mesmo artigo;

37.º — Se se fizer um confronto sistemático entre a Constituição de 1967 e a Carta atual, verifica-se que foram introduzidas inúmeras alterações todas elas tendentes ao fortalecimento do Executivo e da idéia de União Federal;

38.º — Segundo o espírito que orientou a feitura da Emenda Constitucional n.º 1 é o que se sabe do trabalho da Comissão Revisora da Carta de 67, os problemas constitucionais foram colocados como problemas políticos de emergência para um momento de transição tendo em objetivo a institucionalização democrática;

39.º — Conclui-se, pela Emenda Constitucional n.º 1, que a sua intenção está no retorno sem mais adiamentos da ordem democrática, não obstante continuar subsistente o Ato Institucional n.º 5, conforme o disposto no art. 182;

40.º — Numa interpretação realística, é de compreender que a **revisão** realizada, foi a fórmula melhor encontrada para a reabertura do processo político, permitindo à nação encontrar os rumos para o restabelecimento de um Estado de direito.

## Índice da Matéria

Nota .....	5
Prólogo .....	9
1 — Introdução .....	25
2 — Sinópse da Evolução Brasileira .....	26
3 — Dissociação Política .....	27
4 — A Tese Positivista .....	28
5 — Os Fenômenos Militares no Brasil .....	29
6 — Interlúdio Brasileiro .....	30
7 — Alberto Torres e o Tempo Político .....	31
8 — Instituições Nominais .....	32
9 — Constituição, Lei Prática .....	33
10 — O Problema Nacional Brasileiro .....	34
11 — Ainda “O Problema Nacional Brasileiro” .....	35
12 — O Constitucionalismo no Brasil .....	36
13 — Primeira Constituinte .....	37
14 — A Carta Imperial, Seus Propósitos .....	38
15 — Os Princípios Políticos .....	39
16 — As Regências e Ato Adicional .....	40
17 — 1870: Manifesto Republicano .....	41
18 — Última Fala do Trono .....	42
19 — Estrutura da Carta de 1891 .....	43
20 — A Carta de 1891 .....	44
21 — Paralelo 1930 ..	45
22 — Brasil: 1932 .....	46
23 — Diante do Obscuro Absoluto .....	47
24 — Organização da Legalidade .....	48
25 — Liberalismo, Democracia e Socialismo .....	49
26 — Brasil: República Socialista .....	50
27 — Conceito de Socialismo Cristão .....	51
28 — 1934 e Suas Mudanças Institucionais .....	52
29 — 10 de Novembro de 1937 .....	53
30 — Substância de Estrutura Política .....	54

31 — O Retorno Com 1945 .....	55
32 — Parlamentarismo .....	56
33 — A Utopia no Parlamentarismo Brasileiro .....	57
34 — Parlamentarismo Adicional para Brasília .....	58
35 — Brasil: Revolução de 1964 .....	59
36 — O Ato Institucional N.º 1 .....	60
37 — O Ato Institucional N.º 2 .....	61
38 — Projeto da Nova Constituição .....	62
39 — As Razões do Projeto .....	63
40 — A Constituição de 24 de Janeiro de 1967 .....	64
41 — A Filosofia da Reforma Constitucional .....	65
42 — O Ocaso Parlamentar .....	66
43 — Valorização do Legislativo .....	67
44 — Definição do Congresso Nacional .....	68
45 — Constituição e Oposição .....	69
46 — Oposição e Governo .....	70
47 — Justiça Eleitoral .....	71
48 — Saneamento Eleitoral .....	72
49 — Eleições Indiretas .....	73
50 — Eleições Diretas: A Lei Saraiva .....	74
51 — Desordem na Ordem Institucional .....	75
52 — A Segurança Nacional .....	76
53 — Os Caminhos da Democracia .....	77
54 — Realidade Política e Segurança Nacional .....	78
55 — A Segurança na Carta de 1967 .....	79
56 — Revolução Dentro da Revolução .....	80
57 — O Ato Institucional N.º 5 .....	81
58 — Ordenamento do Ato N.º 5 .....	83
59 — As Experiências de 1964 e 1968 .....	85
60 — O Brasil Dentro do Mundo .....	86
61 — A Problemática Política .....	87
62 — O Exercício dos Direitos .....	88
63 — Conseqüências do Ato N.º 5 .....	89
64 — O Ato Complementar N.º 39 .....	90
65 — O Enriquecimento Ilícito .....	91
66 — Carrossel Brasileiro .....	93
67 — Mobilismo Constitucional .....	94
68 — Transitoriedade Constitucional .....	95
69 — Limitações Legislativas .....	96
70 — Projeção do Ato Institucional N.º 5 .....	96/97
71 — Intervenção nos Estados e Municípios .....	97
72 — Suspensão de Direitos Políticos .....	98
73 — Conseqüências do Ato N.º 5 .....	99

74 — O Ato Institucional N.º 6 .....	99
75 — O Ato Institucional N.º 7 .....	99/100
76 — Ato Institucional N.º 8 .....	100
77 — Ato Institucional N.º 9 .....	100
78 — O Ato Institucional N.º 10 .....	101/102
79 — Texto do Ato Institucional N.º 10 .....	101/102
80 — Ato Institucional N.º 11 .....	102
81 — Paralelo Histórico .....	102/103
82 — 1969: Reforma Constitucional .....	103/104
83 — Quebra de Unidade na Ação Revolucionária .....	104
84 — Lições de Realidade .....	105
85 — Estados e Poder Central: Ação Dissociada .....	105/106
86 — A Eterna Inflação de Planos .....	106/107
87 — Economia: Plano de Governo .....	107
88 — Perplexidade na Elaboração Constitucional .....	108
89 — Matando Montesquieu no Brasil .....	108
90 — Não Cabe ao Legislativo Legislar .....	109
91 — A Volta da Revolução de 1964 .....	109
92 — O Ato Institucional N.º 12 .....	110
93 — Reformulação na Ordem Sucessória .....	110
94 — Ato Institucional N.º 13 .....	110/111
95 — 7 de Setembro de 1969 .....	112
96 — Pena de Morte .....	112/113
97 — Texto do Ato Institucional N.º 14 .....	113/115
98 — Ato Institucional N.º 15 .....	115/116
99 — Perspectivas No Impasse Histórico .....	116/117
100 — O Ato Institucional N.º 16, de 14 de Outubro .....	117/119
101 — Coesão Militar: Ato Institucional N.º 17 .....	119/120
102 — A Sétima Constituição Brasileira .....	121
103 — Projeção da Gravidade dos Fatos .....	121
104 — A Revolução Continua em 1969 .....	121/122
105 — Impedimentos Constitucionais .....	122
106 — Ato Complementar N.º 77: Sanções .....	122/123
107 — Reabertura do Congresso Nacional .....	123/124
108 — A Lei das Inelegibilidades .....	124
109 — Extensão das Inelegibilidades .....	124
110 — Inelegibilidades: Poder Econômico .....	125
111 — Abuso do Poder Econômico .....	125
112 — Reunificação do Esquema Militar .....	126
113 — O Temor de Novas Crises .....	126
114 — A Reorganização dos Partidos Políticos .....	126/127
115 — Imunidades Parlamentares .....	127
116 — Diretrizes Básicas .....	127
Principais Alterações Constitucionais .....	128