



## ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

---

# IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

1. RELATÓRIOS E PARECERES AOS ANTEPROJETOS  
DAS SUBCOMISSÕES
2. SUBSTITUTIVO

Presidente: Sen. Jarbas Passarinho  
Relator: Deputado Prisco Viana

COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA  
E GARANTIA DAS INSTITUIÇÕES

1 - CORPO EXECUTIVO

1.1 - Comissão:

Presidente:  
Constituinte JARBAS PASSARINHO

Vice-Presidente:  
Constituinte ASDRUBAL BENTES

2o. Vice-Presidente:  
Constituinte PAULO QUEIROZ

Relator: Constituinte PRISCO VIANA

1.2 - Subcomissões:

1.2.1 - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos (IV-A)

Presidente: Constituinte ISRAEL PINHEIRO FILHO

Vice-Presidente: Constituinte JAYME SANTANA

2o. Vice-Presidente: Constituinte LÉLIO SOUZA

Relator: FRANCISCO ROSSI

1.2.2 - Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-B)

Presidente: Constituinte JOSÉ TAVARES

Vice-Presidente: Constituinte RAIMUNDO LYRA

2o. Vice-Presidente: Constituinte DASO COIMBRA

Relator: RICARDO FIUZA

1.2.3 - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas (IV-C)

Presidente: \*Constituinte FAUSTO FERNANDES

Vice-Presidente: Constituinte OLAVO PIRES

2o. Vice-Presidente: Constituinte ALÉRCIO DIAS

Relator: NELTON FRIEDRICH

2 - CORPO DE CONSTITUINTES

2.1 - Titulares:

PMDB

ANTERO DE BARROS  
ANTÔNIO BRITO  
ANTONIO PEROZA  
ARNALDO MARTINS  
ARNALDO MORAES  
ASDRUBAL BENTES  
CARLOS BENEVIDES  
DASO COIMBRA  
EDIVALDO MOTTA  
EUCLIDES SCALCO  
FAUSTO FERNANDES  
FELIPE CHEIDE  
FRANCISCO SALES  
HELIO ROSAS  
IRAM SARAIVA

JOSÉ TAVARES  
LÉLIO DE SOUZA  
LUIZ SOYER  
MÁRIO COVAS  
MÁRIO DE OLIVEIRA  
NELTON FRIEDRICH  
OLAVO PIRES  
OSMIR LIMA  
PRISCO VIANA  
RAIMUNDO LIRA  
ROBERTO BRANT  
ROBSON MARINHO  
RONALDO CESAR COELHO  
ROSPIDE NETTO  
WALDYR PUGLIESI

ISRAEL PINHEIRO FILHO  
JOSÉ MELO

TITO COSTA

PFL

ALAIR FERREIRA  
ALÉRCIO DIAS  
ETEVALDO NOGUEIRA  
EVALDO GONÇALVES  
ÉZIO FERREIRA  
HORÁCIO FERRAZ  
JAIME SANTANA  
JOSÉ AGRIPINO

JOSÉ CAMARGO  
MAURÍCIO CAMPOS  
RICARDO FIUZA  
RICARDO IZAR  
SADIE HAUACHE  
SAULO QUEIROZ

PDS

ARTENIR WERNER  
JARBAS PASSARINHO

TELMO KIRST  
CARLOS VIRGÍLIO

PDT

AIRTON CORDEIRO  
CESAR MAIA

MOEMA SÃO THIAGO

PTB

FRANCISCO ROSSI

OTTOMAR DE SOUZA PINT

PT

JOSÉ GENOÍNO

PAULO DELGADO

PC DO B

LÍDICE DA MATTA

2.1 - Suplentes:

PMDB

AGASSIZ ALMEIDA  
ALARICO ABIB  
ALFREDO CAMPOS  
ANTONIO CARLOS FRANCO  
BASÍLIO VILLANI  
CARDOSO ALVES  
DOMINGOS LEONELLI  
EGÍDIO FERREIRA LIMA  
ERVIN BONKOSKI  
FERNANDO GASPARIAN  
GENEBALDO CORREIA  
GERALDO ALCKMIN  
MOISÉS PIMENTEL  
NILSON GIBSON  
PAULO RAMOS  
PERCIVAL MUNIZ  
PIMENTA DA VEIGA

GERALDO FLEMING  
GERALDO MELO  
GERSON CAMATA  
JOAQUIM HAICKEL  
JORGE VIANA  
JOSÉ FREIRE  
JOSÉ RICHÁ  
JOSÉ ULISSES DE OLIVE  
JUTAHY MAGALHÃES  
LUIZ VIANA NETO  
MAGUITO VILELA  
JOSÉ FOGAÇA  
RACHID SALDANHA DERZI  
ROBERTO ROLLEMBERG  
RUY NEDEL  
TADEU FRANÇA  
WALTER PEREIRA

PFL

AGRIPINO MAIA  
ALBÉRICO CORDEIRO  
ALOYZIO CHAVES  
ASSIS CANUTO  
CARLOS CHIARELLI  
DIONÍSIO HACHE  
EUNICE MICHILES  
FRANCISCO BENJAMIN

FURTADO LEITE  
GUILHERME PALMEIRA  
OSCAR CORRÊA  
RONARO CORRÊA  
RUBEN MEDINA  
SERGIO BRITO

PDS

ANTONIO C. KONDER REIS  
HENRIQUE CORDOVA

JOÃO CASTELO  
JOSÉ LUIZ MAIA

PDT

FERES NADER

LYSÂNEAS MACIEL

PTB

SOLON BORGES DOS REIS

JOSÉ ELIAS MOREIRA

PT

FLORESTAN FERNANDES

PDC

MAURO BORGES

3 - CORPO DE ASSESSORES TÉCNICOS

3.1 - Assessor Geral

Dr. JOSÉ ARIEL CASTRO

3.2 - Assessores Específicos

3.2.1 - Sistema Eleitoral

Dr. EUCLIDES PEREIRA DE MENDONÇA  
Dr. JOSÉ BENÍCIO T. DA CUNHA MELO  
Dr. ROBERTO VELOSO

3.2.2 - Defesa do Estado

Dr. ALAYLSON RIBEIRO PEREIRA  
Dr. FERNANDO SILVA DE PALMA LIMA  
Dr. JOÃO MUGAIAR

3.2.3 - Garantia da Constituição

Dra. MIRTÔ FRAGA  
Dr. WALTER RIBEIRO VALENTE  
Dr. CARLOS W. CHAVES ROSAS

4 - CORPO DE APOIO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO

4.1 - Secretaria Executiva

SÔNIA DE ANDRADE PEIXOTO -  
Secretaria  
HAROLDO PEREIRA FERNANDES -  
Secretário Substituto  
CLEIDE MARIA BARBOSA FERREIRA CRUZ -  
Coordenadora

FRANCE JANE LOPES - Supervisora  
SHEL NOGUEIRA DA GAMA - Assistente  
de Nível Superior  
SÔNIA MARIA DA T. FÁTIMA - Assistente  
de Nível Superior

MARIA ELIZABETH O. MARQUES - Assistente  
de Nível Superior  
NANCY MARTINS C. COSTA - Assistente de  
Nível Superior  
CARLOS ANTONIO ISAC - Assistente de  
Nível Médio  
JOSÉ ROBERTO L. DE MATOS - Assistente de  
Nível Médio

COLETA FERNANDES DA CUNHA - Auxiliar  
RUI SOARES MOREIRA - Auxiliar  
JOSÉ RIBEIRO DOS SANTOS - Auxiliar  
SEBASTIÃO BERNARDES RIBEIRO - Auxiliar  
LUCAS DOS SANTOS - Auxiliar  
GENILSON DO ESPÍRITO SANTO JAMAR - Auxiliar  
LUIZ DOS SANTOS - Auxiliar

4.2 - Subcomissões

SÉRGIO FONSECA BRAGA - Secretário (IV-A)  
JOSÉ AUGUSTO P. SANTANA - Secretário (IV-B)  
CLAYLTON ZANLORENCI - Secretário (IV-C)

4.3 - PRODASEN

SYLVIO ARY T. NUNES - Analista de  
Sistemas - Coordenador  
BIBIANA T. DANTAS - Analista de  
Sistemas - Coordenadora  
FÁTIMA SIMÕES CORTES - Secretária  
KARLA KALUME REIS - Secretária  
OLGA AMÉRICA SOUSA ALMEIDA - Secretária

SUMÁRIO

I - O Panorama Político-Social e a  
Constituinte

II - Parecer ao Anteprojeto

01 - O Sistema Eleitoral

02 - Partidos Políticos

03 - Os partidos Políticos no  
Brasil

04 - Os Partidos Políticos nas  
Constituições Brasileiras

05 - Os Partidos Políticos no An-  
teprojeto

III - Exame das Emendas

IV - Conclusão

V - O Substitutivo

0.1 - Do Sistema Eleitoral

0.2 - Dos Partidos Políticos

0.3 - Disposições Transitórias

I - O PANORAMA POLÍTICO-SOCIAL E A CONSTITUINTE

Vive o País momento histórico dos mais  
fecundos, possivelmente, dos mais singulares

Vários eventos e circunstâncias múlti-  
plas se entrecruzam, concorrendo vigorosamen-  
te para instalar e manter esse estado de ten-  
são frutífera, que eletriza a Nação.

É o reencontro com a plenitude  
democrática e consequente dinamização das or-  
ganizações partidárias; é o aprofundamento da  
consciência crítica da população brasileira,  
a par de suas crescentes aspirações por me-  
lhores padrões de bem-estar social ou por a-  
cesso mais igualitário aos bens de produção;  
é a euforia suscitada pelo êxito temporário  
do plano de estabilização, cedendo lugar ao  
desencanto provocado pelo tropeços eventuais  
dessas políticas econômicas ou pelos revêzes  
sofridos no combate à inflação e ao processo  
recessivo; é, muito especialmente, a enorme  
efervescência criada pela instalação e pelos  
debates iniciais da Assembléia Nacional  
Constituinte.

Não escapam, nem mesmo ao observador  
mais desatento, o visível estado de excitação  
da opinião pública e a intensificada disposi-  
ção popular de participar do processo políti-  
co, graças a esta arraigada consciência de  
que o Povo, através de seus representantes e  
por eles como que encarnado, está revestido  
daquela extraordinária "potestas constituens"  
que - como definem os filósofos do Direito -  
elabora as Constituições e erige os Poderes  
Constituídos.

Uma Assembléia Constituinte, segundo  
assinala Pinto Ferreira, "é, de certo modo,  
um momento de culminância, de efervescência da  
opinião pública. É o próprio império da opi-  
nião pública. É um minuto feliz, como diria  
Verlaine, em que o povo, ele mesmo, determina  
e toma comando de seu destino político".

É, pois, nesse clima crítico e fecundo,  
a um só tempo, que se desenvolvem os passos  
iniciais da Assembléia Nacional Constituinte,  
cujos integrantes vêem sobre seus om-  
bros a enorme responsabilidade de vasar na  
Constituição durável, eficaz e reflexa das  
aspirações populares mais generalizadas, as-  
sim como representativa do atual estágio de  
evolução política do povo brasileiro.

Foi, também, nesse contexto, que a Sub-  
comissão do Sistema Eleitoral e Partidos Po-  
líticos, sob a lúcida presidência do Consti-  
tuinte Israel Pinheiro Filho e graças ao es-  
forço pertinaz, à devotada competência e à  
inspirada sensibilidade política de seu Relator,  
Constituinte Francisco Rossi, pôde levar  
a termo sua incumbência, encaminhando e sub-  
metendo ao exame da Comissão da Organização

Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições o Anteprojeto Constitucional referente aos Capítulos do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos.

## II - PARECER AO ANTEPROJETO

Sem embargo das divergências que a seguir manifestaremos, é de justiça reiterar nosso aplauso à seriedade com que se conduziu a Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Primeiro, no exame das sugestões a ela enviadas e, depois, nas emendas. Por último, na elaboração do Anteprojeto, agora submetido ao exame desta Comissão Temática.

O Anteprojeto reflete o correto entendimento que têm os ilustres membros daquela Subcomissão, particularmente seu Relator, Deputado Francisco Rossi, da necessidade da incorporação ao texto constitucional de um mínimo de regras e princípios que colaborem na modernização do sistema eleitoral e partidário, favorecendo, desse modo, condições de estabilidade política essenciais à consolidação da nossa nascente democracia.

Seguindo a melhor doutrina sobre a matéria, a Proposição que nos foi encaminhada preocupou-se com a integração do sistema eleitoral ao partidário, na compreensão de que a legislação e o sistema eleitorais são decisivos para a conquista do Poder, tanto quanto o próprio voto dado pelo eleitor.

### 1. O Sistema Eleitoral

Assim, o Anteprojeto manteve-se tanto em relação aos partidos, como no que diz respeito às eleições, coerente com princípios já consagrados entre nós e de aplicação nas principais democracias do mundo, tais como o pluralismo, a universalidade do sufrágio, e o voto direto e secreto, que representam conquistas dos povos que, como o brasileiro, estão vocacionados para viver em liberdade e em ambiente de democracia representativa.

No relatório que antecede estes comentários, tivemos oportunidade de descrever pormenorizadamente o Anteprojeto. A seguir assinalaremos os pontos de discordância, indicando alterações em alguns dispositivos e aspectos conceituais.

Ao tratar do alistamento eleitoral, o Anteprojeto o declara facultativo (art.2o.) e silencia quanto à idade mínima para que o cidadão possa alistar-se eleitor, talvez em decorrência de dificuldades políticas enfrentadas, sabido que foi intensa a discussão dessa matéria na Subcomissão, com posições muito radicalizadas.

O nosso entendimento é de que tanto o alistamento, quanto o voto devam ser obrigatórios. A idade mínima para o alistamento deve ser a dos dezoito anos e precisa constar do texto constitucional, para que não se exponha decisão desse tipo à instabilidade da legislação ordinária, sujeita, quase sempre, a condicionamentos conjunturais.

O alistamento deve ser obrigatório, sob pena de chegarmos em pouco tempo, seja por desinteresse, seja por negligência, a um eleitorado pouco representativo da população. Tão importante é essa questão, discutida desde os primórdios republicanos, que Rui Barbosa, tratando dela certa vez, defendeu um sistema pelo qual se acrescentasse ao registro de nascimento, casamento e óbitos, um quanto registro - o eleitoral. Um alistamento que se fizesse automaticamente, independente de requerimento do alistando

"Ao formar a lista dos naturais da comuna - dizia Rui Barbosa - que chegarem à idade para o serviço militar, a autoridade municipal lavraria a respeito de cada um dos que cumprissem os vinte e um anos como um ato de nascimento político. Independente da petição, inscreveria esse ato no registro eleitoral. A lei não lhe requereria outra iniciativa, e ao oficial do registro civil seria vedado operar no registro eleitoral modificações, aditamentos, rasuras de natureza alguma, salvo mediante decisão do Juiz de Paz".

Com emenda apresentada nesta Comissão, retorna a controvérsia, sobre o voto facultativo e o voto obrigatório, que parecia ter sido dirimida, quando a Subcomissão decidiu pela segunda hipótese, estabelecendo no art. 1o. do Anteprojeto:

"Art. 1o - o sufrágio é universal, e o voto é direto, secreto e obrigatório".

Essa discussão não é de hoje, nem do Brasil. Desde o começo do século ela ocupa cientistas políticos, sociólogos, partidos políticos e legisladores, podendo-se recolher ponderáveis opiniões num sentido e noutro.

O voto obrigatório é próprio das democracias representativas, com raras exceções. A preocupação é com a abstenção e sua tendência a alcançar níveis que acabem por colocar em risco a representatividade e a legitimidade dos eleitos.

As causas do abstencionismo são várias.

As taxas variam de país para país e, também, de uma eleição para outra.

Na década de 70, apenas 45% do eleitorado votou nas eleições presidenciais dos Estados Unidos e menos do que isso, nas eleições para o Congresso. No Brasil tivemos na eleição passada a maior taxa de abstenção dos últimos pleitos. Somados os votos em branco, 23% dos eleitores deixaram de votar, sendo o voto obrigatório.

Quando no Brasil retomamos a democracia e, daqui a pouco, a eleição direta do Presidente da República, temos que nos preocupar com o abstencionismo e suas repercussões na escolha dos governantes. Imaginemos uma eleição presidencial com voto facultativo e uma abstenção de 50%. Em relação ao eleitorado de hoje (cerca de 70 milhões), teríamos um comparecimento de 35 milhões de eleitores. Mesmo com os dois turnos, o Presidente-se elegeria com, aproximadamente, 17 milhões de votos, isto é, pouco mais de 20% do eleitorado nacional e de 15% da população. Teríamos, então, um Presidente politicamente fraco, impossibilitado de governar por não ser representativo da maioria.

Se viéssemos a adotar o voto facultativo estaríamos, desse modo, comprometendo a representatividade política e popular dos eleitos, tal qual muitos de nossos cientistas políticos entenderam ter acontecido nas eleições para esta Constituinte, em face da grande quantidade de votos em branco. De outro lado, facultativo o voto, teríamos reduzida a participação das camadas mais humildes do eleitorado. A representação popular caminharia para a elitização ou para a ideologização, favorecendo, ainda, à manipulação econômica ou ideológica do eleitorado e ao clientelismo, já bem presentes nas nossas práticas políticas e eleitorais.

Ao longo dos debates que se têm travado em torno dessa questão, sobretudo nos meios acadêmicos, Jean Jacques Rousseau expôs no seu livro "O contrato social 1762" (1), a teoria segundo a qual a soberania pertence a

cada indivíduo em particular. Ela faz do voto um direito cujo uso não pode estar sujeito a qualquer tipo de condicionamento. Nessa teoria, cada cidadão é livre para exercer ou não esse direito.

Em 1789, entretanto, a Revolução Francesa não consagrou essa doutrina, mas a do voto-função, um dever da cidadania. Adotou a doutrina da soberania nacional e não fracionada, isto é, a soberania não pertencia à cada eleitor individualmente, mas à Nação como um todo, à qual se reconhece o direito de atribuir o poder eleitoral a quem julgue competente e de tornar obrigatório o seu exercício.

A propósito, diz, em artigo, a Revista CRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE FRANÇAISE, editada em Paris:

"No plano dos princípios e da teoria constitucional devemos reconhecer que o voto obrigatório advém logicamente da teoria do eleitorado-função e que a teoria do eleitorado-direito conduz ao voto facultativo. Entretanto, não há contradição entre a obrigação de votar e a ideologia democrática ocidental. Se efetivamente discutirmos muito a questão de saber se o sufrágio político é um direito individual, uma função social, muitos autores ultrapassaram essa falsa luta e explicaram que o eleitorado apresentava simultaneamente essas duas características. Essa é notadamente a posição defendida pelo decano Maurice Hocriou no seu Histórico de Direito Constitucional de 1929. Na realidade escreve ele: "O sufrágio é ao mesmo tempo um direito individual e uma função social, porque é um direito individual de participar de uma operação coletiva para exprimir o sufrágio coletivo de uma circunscrição". Apesar do direito de sufrágio ser um direito individual e de ter sido reconhecido como uma soberania individual, não decorre a duplicidade de função e um dever cívico que leva à obrigação de votar".

O pensamento de Leon Duquitt e de Laferrière encontram nesse ponto o de Maurice Hocriou. Joseph Barthélémy, confirmava também que "a lei pode forçar o eleitor a ir às urnas sendo a eleição um direito confiado a um indivíduo no interesse geral".

A lei eleitoral francesa, de 1972, adotou a seguinte fórmula: votar é um direito, é também um dever cívico.

A Constituição italiana de 1947 é mais clara: "O voto é pessoal, é igual, livre e secreto. Seu exercício é um dever cívico". Portanto, uma obrigação jurídica. Situação parecida vamos encontrar na Suíça.

Ainda, segundo a análise da revista:

"Em regime democrático os escrutínios eleitorais são organizados com base majoritária, mas o Governo só é representativo se a maioria dos eleitores votar numa equipe levada ao Poder. A obrigação do voto é necessária, para o funcionamento normal do Governo da maioria e para a sinceridade do sufrágio universal. A abstenção é um atentado contra a soberania nacional que ela impede ser a expressão da vontade geral".

É preciso estarmos advertidos para a indiferença do eleitor em relação às instituições representativas, porquanto a abstenção é uma ameaça à democracia. Ao se tornar obrigatório o voto, o que se pede do eleitor é que deposite uma cédula na urna. Não se lhe pede para votar neste ou naquele candidato, nem mesmo que vote num candidato, facultado lhe é de votar em branco. O voto obrigatório respeita, portanto, a consciência do eleitor.

Sobre essa questão - o voto obrigatório e a liberdade de consciência - é oportuno fazermos referência nesses comentários, feitos a propósito da Emenda no. 400034-0 do ilustre Deputado Constituinte Paulo de Igado ao julgamento de um requerimento de eleitor austríaco que não compareceu a uma eleição e pretendia escapar das sanções da lei. O julgamento foi feito pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem, em 22 de abril de 1965.

Nesse processo um antigo professor austríaco foi multado em 200 schillings, por não ter comparecido à eleição para o Conselho Nacional, sendo obrigatório o voto, segundo a legislação da Áustria. No seu recurso à Comissão Europeia (perdeu na justiça austríaca), o velho professor declarou-se vítima de uma arbitrariedade contrária aos princípios democráticos que prevêm o direito de voto. A Comissão rejeitou o requerimento, sob o fundamento de que o voto obrigatório não violenta o direito individual. "O escrutínio sendo secreto, pede-se ao eleitor que deposite a cédula. Não lhe é impedido de depositar uma cédula em branco. Respeita-se sua liberdade de consciência no consentimento".

O voto obrigatório, ficou demonstrado, não violenta nem a liberdade nem a consciência do cidadão. Ele é legítimo, e não se pode contestar sua eficácia, nos regimes representativos, como o que pretendemos consolidar no Brasil. Não se pode confundir o direito de voto, que é ao mesmo tempo um dever cívico, com direitos facultativos, como o de casar, divorciar, professar ma religião. Há direito que, por serem do interesse da coletividade, da sociedade, do povo, da Nação, não podem deixar de ser exercidos. Neste caso está o voto, porque é através dele que se constitui o Parlamento, onde se expressa a vontade da Nação. É pelo voto que se constitui o Governo.

Entre nós, quando mais uma vez recomencamos a democracia, o voto obrigatório torna-se indispensável para a formação cívica e o exercício da cidadania e o aprendizado político.

Dizia Assis Brasil que a causa maior da abstenção "é a pouca confiança na verdade e proficuidade da eleição". É chegado o momento de trabalharmos, a partir da elaboração da nova Constituição, para elevar os padrões da prática política, a começar pela criação de mecanismos de participação na vida dos Partidos Políticos e nos prêmios eleitorais.

A idade para o alistamento terá de corresponder àquela da responsabilidade cívica e criminal. É assim, na quase totalidade das nações democráticas, e até nas que não o sendo, mantêm seu registro de eleitores e realizam eleições periódicas. Alguns poucos países da América Central admitem o voto aos dezesseis anos. Adotá-lo entre nós poderia representar um colossal incremento do eleitorado mas, seguramente, nenhuma contribuição traria para o processo político, muito menos para o eleitoral, sabido que, a despeito da modernização dos meios de comunicação e dos recursos de informação escrita, aos dezesseis anos, o jovem ainda não adquiriu a maturidade necessária para o exercício de um dos mais importantes deveres da cidadania que é o do voto. Acresça-se, ainda, que aqueles que propeem o direito ao voto aos dezesseis anos não conferem o da elegibilidade a esses eleitores, o que representa uma discriminação.

O § 3.º do art. 2.º do Anteprojeto, determina que a lei "facilitará o exercício do voto pelos analfabetos". O dispositivo reflete uma preocupação procedente - o receio de que se repita nas próximas eleições o que se viu nas de 1986, quando a cédula oficial impunha ao analfabeto uma faculdade que ele não

tinha, isto é, saber ler. Não se trata, entretanto, de dispositivo que deva figurar no texto da Constituição. Ademais, a votação, no futuro será processada por meios eletrônicos. O Superior Tribunal Eleitoral, autorizado por legislação específica, aprovada pelo Congresso Nacional em 1986, já está montando todo o sistema, devendo, proximamente, submetê-lo a testes, para aplicá-lo nas eleições municipais de 1988. Por esse processo, votar será um ato de grande singeleza, portanto, muito fácil.

Pelas repercussões favoráveis que terá no futuro da nossa organização partidária e na melhoria do nível da representação política, a introdução do sistema misto - voto majoritário e proporcional - para a eleição dos Deputados Federais e Estaduais representa decisão importante adotada no Anteprojeto. Esta será uma das mais significativas inovações e avanços a serem conquistados pela Assembleia Nacional Constituinte. Para que se complete, deve-se modificar a redação do art. 30., do Anteprojeto, estendendo o Sistema Distrital às eleições para Vereadores de municípios de eleitorado superior a um milhão de eleitores, funcionando suas zonas eleitorais como distritos.

A Constituição deve-se limitar à fixação do princípio, isto é, definir o sistema eleitoral, deixando a cargo da legislação complementar o detalhamento. A legislação complementar é que decidirá sobre os percentuais dos componentes majoritários e proporcionais, bem assim, sobre a forma pela qual se fará a eleição proporcional: se dentro do Distrito, através das listas partidárias ou, como muitos países adotam, em todo o universo do Estado. Por assim entendermos, estamos propondo a supressão do art. 40. e seus 1º e 2º., do Anteprojeto.

O Sistema Proporcional, como lembra o ministro Oscar Corrêa (atualmente presidente do Tribunal Superior Eleitoral - TSE), estimula a luta entre companheiros que se transformam em adversários na disputa pelo voto e favorece o largo emprego do dinheiro nas eleições. Narrando sua própria experiência, quando deputado, diz o atual ministro:

"(...) não esqueci o espetáculo dramático que representa para os candidatos do mesmo Partido a disputa dos votos eleitorais (...)"

"Se não tenho senão motivos de satisfação pelos êxitos das disputas eleitorais em que me envolvi - cinco, duas para a Assembleia Legislativa de Minas e três para a Câmara dos Deputados - largamente aquinhoados que fui, sempre, nas urnas - não esqueci o espetáculo dramático que representa para os candidatos do mesmo partido a disputa dos votos eleitorais."

O eleitorado é o mesmo - cobijado por todos os indicados na legenda partidária. Se a luta contra os adversários não preocupa, que os campos são mais ou menos delimitados, a luta entre os integrantes da mesma chapa é surda, desagradável, incômoda, mesmo quando não atinge os limites (muito próximos) da deslealdade.

Os processos empregados costumam ser sub-reptícios, manhosos, fíngidos, e vão desde a alegação de que o candidato que se quer alijar está facilmente eleito e não precisa mais de votos, até a alegação contrária de que está derrotado e votar nele é perder voto. ..

Ambas igualmente usadas, sem muito escrúpulo, e ambas perigosas."

(.. ) "O dinheiro dos candidatos e dos cabos eleitorais dos candidatos procura com-

prar indistintamente os chefes partidários locais de qualquer legenda. Não respeita fronteiras nem conveniências, e assume todas as formas, mais ou menos ostensivas, vai desde a doação a instituições de caridade, ou ao poder municipal para a realização de obras públicas de interesse mais ou menos geral, até a compra individual do voto, mediante a entrega do dinheiro vivo ao eleitor. Entre esses dois limites, assume todas as formas que a imaginação possa supor: a compra dos chefes eleitorais, a compra de cabos eleitorais, a doação de bens de uso, utilidades, o fornecimento da alimentação nos quartéis e currais; o empréstimo de bens de uso (jeeps, alto-falantes etc.), todas as formas imagináveis, em que é fertilíssima a mente humana, principalmente dos candidatos.

De outro lado, o dinheiro do poder público, ou a força do poder público: utilizado aquele na realização de benefícios gerais ou particulares (estradas, pontes, campos de futebol etc.), começados, feitos, ou apenas prometidos à véspera dos pleitos; utilizada a força do poder público na conquista suasória dos votos em troca de nomeações de toda ordem, ou na ameaça velada de perseguições e represálias; ou mesmo na intervenção direta da autoridade, ou força policial, no pleito ou na arregimentação eleitoral".

Pelo sistema proposto - eleição distrital, voto majoritário e proporcional - a disputa entre correligionários desaparece. Cada candidato terá seu Distrito e os que forem indicados como candidatos gerais não terão como radicalizar. A luta passa a ser entre adversários de partidos contrários.

Quanto ao dinheiro, no Distrito os candidatos são conhecidos do eleitor, a área é restrita e a fiscalização do poder econômico mais eficiente.

A proposta do sistema misto surge no instante em que o País parece preparado para essa importante mudança e o povo reclama das lideranças políticas a ousadia para estabelecer formas de votar que ampliem os níveis de participação e representatividade política das casas legislativas

Entendeu a Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos ser da sua competência tratar da questão dos mandatos eletivos, para fixar-lhes a duração. "Data vênua", de tal entendimento, achamos que a melhor técnica legislativa conduziria o assunto para a Comissão dos Poderes à qual competiria fixar os mandatos, quando estivesse examinando a composição, atribuições etc., no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo Verificando entretanto que, levantada a preliminar da incompetência na própria Subcomissão, foi a mesma rejeitada por larga maioria, deixamos de lado a especificidade da técnica legislativa e enfretamos a questão, até porque, para dirimí-la melhor, acima de nós encontrase a Comissão de Sistematização

Optou o Projeto por adotar a doutrina da descoincidência das eleições. Dividiu-as em três blocos distintos a do Presidente e Vice-Presidente da República far-se-á um ano após a de Prefeitos e Vereadores, que se realizará dois anos antes das de Governador, Vice-Governador, Senador e Deputados. Ao Presidente da República atribui-se mandato de quatro anos, embora nas disposições transitórias tenha-se fixado em cinco anos o mandato do atual. O Governador de Estado e os Deputados teriam quatro anos de mandato, os mesmos que se atribuiriam aos Prefeitos e Vereadores. Os Senadores teriam oito anos. Mas, ao estabelecer que os futuros Governadores, Senadores e Deputados, serão empossados "no primeiro dia do ano subsequente ao da

eleição", encurtam-se os mandatos dos Governadores em dois meses e quinze dias, porque sua posse neste ano, foi no dia 15 de março, e, em trinta dias, os dos Senadores e Deputados, porque tomaram posse no dia 10. de fevereiro deste ano.

Temos entendimento diverso a esse respeito. Há teorias segundo as quais quanto mais se repetem as eleições, mais se aprimora o voto. A boa qualidade do voto estaria, assim, vinculada à frequência das eleições. O princípio pode até ter sua validade enquanto doutrina, mas não encontra compatibilização com a nossa realidade política, principalmente, a realidade do interior do País. Que o digam os líderes municipais e aqueles políticos que, mesmo interessados na doutrina, estão habituados à dura realidade da organização de eleições, cada dia mais trabalhosas e onerosas, nas regiões pobres do interior. Mas, se quisermos permanecer no campo da doutrina, poderíamos contrapor àquela esta outra: a de que as eleições coincidentes contribuem para dar uniformidade aos governos eleitos, na medida em que passam a ser comuns as plataformas e os compromissos assumidos entre os que vão para o Executivo e o Legislativo. Forma-se um pacto de ação integrada do Governador com os Deputados e do Prefeito com os Vereadores.

Nas circunstâncias presentes, somente a eleição do Presidente da República justificase isolada das demais pelo seu caráter nacional. A temática da eleição presidencial não pode ser localizada, nem a decisão popular a respeito dos destinos do País deve estar sujeita a influências ou interesses localizados, de tal forma que acabe vitorioso um candidato a Presidente, em função de uma querela municipal.

O Anteprojeto estendeu o princípio da eleição em dois turnos, já introduzido na Constituição vigente pela Emenda Constitucional no 25, de 15 de maio de 1985, às eleições de Governador e Vice-Governador, de Prefeito e Vice-Prefeito.

Não resta dúvida de que a eleição verdadeira é aquela que apura a vontade da maioria absoluta dos eleitores. Dela resultam governos fortes politicamente, solidamente apoiados pela parcela majoritária da população. Aceitamos, pois, a orientação do Anteprojeto, discordando, entretanto, quanto à extensão da maioria absoluta para a eleição de todos os Prefeitos Municipais do País, em face das condições políticas e econômicas do interior brasileiro. Para os municípios menores representará sempre um encargo insuportável a repetição de uma eleição em trinta dias. Além do que, a luta política municipal, bastante polarizada, quase sempre favorece a uma correta apuração da correlação das forças que se defrontam no universo municipal. Daí dever-se restringir a eleição em dois turnos aos municípios com mais de cem mil eleitores.

Em face do que acabamos de expor, estamos propondo a alteração da redação dos arts. 50. e seu parágrafo único, 60., 70. e 80. do Anteprojeto, e a supressão dos arts. 10. 11. e 12. que versam matérias mais próprias da legislação ordinária do que constitucional. O art. 10. determina que nenhuma matéria de legislação eleitoral "poderá ser aplicada em qualquer eleição, sem que a lei que a instituir tenha pelo menos um ano de vigência". Esta é uma questão típica de lei. Além disso, nossa experiência na organização de eleições, não aconselha a limitação que se está querendo impor ao legislador ordinário. O processo eleitoral brasileiro ainda não adquiriu a estabilidade que justifique a aceitação da medida proposta. Ele exige, quase sempre, adap-

tações que estariam dificultadas, se a matéria viesse a ser tratada na Constituição, que exige "quorum" de dois terços e votação em dois turnos para ser modificada. A cada dia, na aplicação dos textos legais, nos defrontamos com realidades novas, situações inesperadas a exigirem correções imediatas. O importante é estarem fixados no texto constitucional os princípios e diretrizes que jamais poderão ser descumpridos pela lei, seja ela elaborada em que tempo for.

Finalmente, ainda no capítulo eleitoral, estamos propondo alterações na redação dos artigos 90. e 13.. No primeiro, para estabelecer que a candidatura dupla, justificável para preservar valores num quadro de lideranças que não se caracteriza pela abundância, somente será admitida, quando para um cargo no Executivo e para outro no Legislativo; no segundo, para conferir maior flexibilidade ao dispositivo que trata do domicílio eleitoral, fixando-se na Constituição somente o prazo mínimo.

## 2. PARTIDOS POLÍTICOS

Um dos conceitos com que se tem mais trabalhado, neste século, nas ciências sociais e humanas, é o dos Universais, pelo qual a recorrência constante de uma idéia entre os diferentes grupos culturais e políticos é ponto de referência fundamental para as decisões dentro desses mesmos grupos.

No caso dos grupos políticos, a idéia de democracia é hoje, sem dúvida alguma, um conceito universal. Levando-se em conta que o número de Estados atualmente reconhecido é definitivo, constata-se que, em todos eles, como manifestações que são da vontade política de diferentes nações, a idéia de democracia está sempre presente.

Apesar de, na prática, assumir o conceito de democracia matizes variados, tais como:

- a) sistema político que tenda a diminuir as diferenças econômicas e sociais, ou
- b) forma de governo em que a maioria governa, mas garante as minorias, ou
- c) forma de governo em que os direitos políticos dos cidadãos são exercidos formalmente por seus representantes, ou, ainda,
- d) forma de governo em que as decisões são tomadas pela maioria como resultado de um processo eleitoral, que lhe garanta essa responsabilidade, em toda parte é sempre a democracia tida como sistema de governo do povo.

Deste modo, é em nome do povo que todos falam e não mais, como em épocas passadas, em nome de uma pessoa, de uma família, de um grupo social ou de uma categoria econômica.

Na verdade, a prática no século XX tem consagrado mais particularmente a democracia representativa e a democracia de governo da maioria. Tal tendência significa a valorização, no campo político, dos conceitos democráticos de participação e representação.

Entre tais conceitos, situa-se, em busca de equilíbrio, o partido político moderno.

O princípio da representatividade de uma Assembléia, eleita segundo os critérios mais justos e coerentes de ação eleitoral, muitas vezes se tem chocado com as pressões oriundas dos anseios de participação distribuídos difusamente em toda a sociedade. Na verdade, tal ocorre devido ao fato de que a participação nada mais é do que uma forma intencional de as minorias de todo tipo influírem ou pressionarem sobre toda a representa-

ção, a despeito das regras eleitorais a que estão submetidas dentro do sistema vigente. É uma forma de atuação direta dos cidadãos nos trabalhos cometidos previamente aos representantes do povo saídos dos prélios eleitorais.

Esta ação informal, não vedada, mas também não prevista em lei, embora admissível no contexto mais amplo das franquias democráticas, na verdade enfraquece a representatividade daqueles que se submeteram, com todos os ônus decoerentes, às competições eleitorais. É considerada mais presente, na medida em que aos partidos é permitido organizarem-se sem as cautelas e qualidades necessárias à sua confiabilidade.

Para a existência efetiva dessa confiabilidade, é preciso que o processo eleitoral, que se decide explicitar na Constituição, tenda a realçar mais a responsabilidade dos partidos no governo da sociedade, e menos nas suas formas de atuação. Assim sendo, o consequente fortalecimento dessas organizações há de levar a valorização decidida da representação.

Resulta dessas considerações que a representação é mais importante para a democracia do que a participação informal e direcionada e, para que isso aconteça, é necessário estabelecer com precisão a responsabilidade dos partidos políticos na sociedade em que vivemos. Que responsabilidade é esta?

É a de legitimar decisões; dar, pela competição na busca de suporte junto ao eleitorado, caráter democrático às eleições; servir ao povo como veículo dos deveres democráticos de cada cidadão e permitir que se identifique com clareza a decisão eleitoral.

Em função da responsabilidade que a Constituição atribuiu aos partidos, o resguardo da ordem institucional poderá ser alcançado com a previsão de inconstitucionalidade de que possam ser arguidas todas as organizações que, por suas ações devidamente apuradas, causarem prejuízos à ordem democrática, ou tentarem eliminá-la, ou ainda que pregarem, em qualquer tempo, a dissolução do Estado, sua subordinação a um outro, ou a ampliação de suas fronteiras por meio de guerra de conquista.

Para a coerente, efetiva e correta inserção dos partidos políticos no texto constitucional, é necessário não confundir responsabilidade dos partidos dentro da sociedade com as funções de que venham a revestir-se e que correspondem a seus direitos de ação.

Enquanto a responsabilidade deles diz respeito, como se vê, à substância do processo democrático, suas funções correspondem diretamente à ação prática que lhes compete, ou seja, à organização de sua propaganda, à seleção de seus candidatos ou ao financiamento de suas campanhas.

As funções dos partidos podem estar sob a tutela legal. Sua responsabilidade ou dever social precisa ter, porém, a chancela da Constituição.

Estabelecida a legalidade funcional dos partidos como decorrência de sua explícita responsabilidade constitucional, ter-se-á um sistema partidário na Constituição capaz de ser identificado por todos como uma extensão natural do processo eleitoral. Para isso, também, o processo eleitoral deve revestir-se de uma base constitucional, como; aliás; vem acontecendo em todo o período republicano.

É necessário que a inclusão dos partidos políticos em dispositivo constitucional esteja em harmonia com os que dizem respeito ao processo eleitoral. Assim procedendo, o

Constituinte cria para a Nação a possibilidade de dispor, a cada eleição, de variados, porém autênticos perfis políticos, disponíveis para a composição do legislativo ou para o exercício de cargos executivos. Dispondo os cidadãos de normas constitucionais capazes de propiciar o surgimento de perfis políticos em harmonia com a cultura e a história da Nação a descoberta de talentos que se ajustem a tais perfis será sempre mais fácil para o cidadão. Assim provendo, a Constituição propiciará efetivamente processos eleitorais de escolha de governos e não apenas de homens.

O Brasil até 1946 nunca inseriu os partidos políticos nos textos constitucionais. Por isso mesmo nunca conseguiu ter partidos verdadeiramente nacionais, chegando ao exagero de, por longos anos, significativamente, só ter partidos regionais. A História o ensina e a própria realidade dos dias presentes o confirma: é a influência exercida pelo Município e pelo Estado que, quase sempre, orienta o comportamento dos partidos políticos, notadamente, daqueles destituídos de cunho ideológico-dogmático.

Mas esse fenômeno de ausência de partidos na Constituição, embora estranho, ocorreu em toda parte no período anterior à Segunda Guerra Mundial. A diferença está no fato de que, nos países europeus, as organizações partidárias tiveram, na maioria dos casos, nítida base doutrinária. Entre nós, as bases sempre foram com poucas exceções, os interesses político-econômicos conjunturais. Isso favoreceu, igualmente, a longa estadalização dos partidos.

Ao silêncio das Cartas de 1823, 1891, 1934 e 1937, correspondeu uma tímida inserção dos partidos políticos na Carta de 1946, enquadrando-se estes no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais e prevendo-se a competência da Justiça Eleitoral para seu registro ou cassação.

A Constituição de 1967, na forma de seu texto original e de algumas emendas, deu lugar próprio, dentro da Constituição, aos partidos políticos. Na preocupação, porém, de muito prever, acabou por enfatizar aspectos que melhor estariam, com as cautelas devidas, no ordenamento legal e outros, até nas normas estatutárias internas de cada Partido. Neste sentido, criou certamente muitos fatores de insatisfação ou conflito, ao tratar de aspectos funcionais dos partidos, como a fidelidade partidária e as atividades dos mesmos.

Na verdade, como se assinalou, à Constituição cabe definir a responsabilidade dos partidos perante a Nação e sua inserção no sistema eleitoral. Inserção esta que, por sua vez, há de ser previamente definida tomando-se em conta duas tendências possíveis: a prática do pluripartidarismo de 1946 e de sua correspondente preocupação com a representação proporcional ortodoxa ou de um pluripartidarismo realista que seja adotada na representação ao mesmo tempo proporcional e majoritária. A decisão significará na valorização da participação democrática, no primeiro caso, ou da representação, no segundo. Ter-se-á sempre, de qualquer modo, o regime democrático.

A inserção constitucional dos partidos no sistema eleitoral depende do equacionamento que os constituintes oferecerem a este problema.

À Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições cabe estabelecer, em primeiro lugar, a responsabilidade dos partidos políticos na nova ordem e, depois, a definição do sistema eleitoral que há de vigorar. Só assim, poder-se-á esta-



belecer os mecanismos fundamentais de inserção dos partidos nesse sistema.

Problemas como o da organização da propaganda partidária, o da seleção de candidatos e o do financiamento de campanhas devem ficar adstritos à legislação ordinária, pois contribuição partidária e responsabilidade de escolha de candidatos pelas bases ou pelos diretórios são, antes de tudo, problemas ligados à conjuntura e, portanto, merecedores apenas de tratamento legal. Mas, devê-se cuidar para que a lei não tutele os partidos, interferindo em questões da vida íntima dessas organizações, como a definição sobre a composição numérica de seus órgãos de direção e de ação partidária, marcando datas para suas convenções, etc.

A disciplina partidária é, por sua vez, questão de dupla solução, embora muito mais legal ou estatutária do que constitucional. Na prática, essa disciplina é mais ou menos flexível, na medida em que o programa partidário tem base doutrinária ou de interesses. Estes são mutáveis em maior ou menor grau. Aquele, não. A disciplina partidária, no caso de merecer tratamento constitucional, deveria, por uma questão de cautela, restringir-se apenas àquilo que, no programa partidário, por determinação constitucional, for declaradamente doutrina. A lei, porém, indicaria com clareza o que poderia ser explicitado no programa partidário como doutrinário; o sistema limitado e bem definido de crenças ou teorias que servissem de guia à atuação do filiado ao partido. Dever-se, entretanto, sustentar que a disciplina e a fidelidade, estabelecidas em função da doutrina e do programa, representam condições essenciais para a existência de um sistema partidário forte e estável.

Já vai longe, portanto, o tempo em que uma sociedade podia prescindir em sua lei básica da definição e responsabilidades dos partidos políticos. A complexa sociedade industrial do pós-guerra forçou o recurso à institucionalização dessas organizações, como garantia efetiva da canalização dos conflitos da nova sociedade e da prática constante do ideal democrático.

De fato, entre suas diversas funções no sistema social, o partido político agrega interesses, recruta e forma lideranças, exerce o suporte e o controle do Governo. Por seu intermédio, se interligam as demandas sociais com os centros de decisão e o Poder. É o elo fundamental na relação opinião pública-governo.

É no sistema partidário que se encontra a estrutura moderna da agregação política regulamentando a execução desta função com as outras estruturas. Quando esta agregação ocorre por outras instituições que não o partido, o sistema político, geralmente, passa a viver em anomia e pode tender para a ruptura.

Não caberia no escopo deste trabalho, nesses breves comentários, análise sobre a formação, a estrutura, o número de partidos porventura existentes nas diversas sociedades políticas, mas sim a afirmativa categórica de serem os partidos políticos instrumentos da vontade social.

Sem sólida estrutura partidária, que esteja distanciada dos interesses particularistas e escusos, e sob o controle e a inspeção direta e episódica dos setores sociais mais diversificados, deixa de ter sentido toda uma visão filosófica das doutrinas políticas e uma Nação, dificilmente, há de conseguir resolver os seus problemas fundamentais. Com essa visão é que devemos fixar na Consti-

tuição as diretrizes que irão orientar a nossa organização partidária.

### 3. OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

A organização partidária brasileira, segundo estudiosos, tem seu início no período da Regência. As experiências anteriores - dos chimangos e caramurus - não chegam a adotar nítidas características.

Entre 1836 e 1889, ou seja no Império, com D. Pedro II, os conservadores e liberais dominaram a vida política. Vivíamos, então, o bipartidarismo. Na verdade, mais formal que substancial.

O início dos anos republicanos fixam uma mentalidade federalista e antipartidária, em termos nacionais, razão pela qual floresceram os Partidos Estaduais, os Partidos Republicanos, dos quais o Partido Republicano Mineiro (PRM) e o Partido Republicano Paulista (PRP) ocuparam os maiores espaços na vida política nacional, até 1930.

As mudanças econômicas e sociais exigiram, a partir de então, a necessidade de se discutir a ampliação da democracia liberal, principalmente no que se refere ao processo eleitoral e, por via de consequência, criou-se a necessidade da ampliação da vida partidária nacional.

A legislação Eleitoral de 1932 possibilitou a multiplicação de partidos, ainda estaduais, com a principal finalidade de participarem da eleição à Assembleia Nacional Constituinte em 1934. Cerca de 40 partidos participaram da eleição e foram representados naquela Constituinte.

De 1937 a 1945, os partidos políticos viveram um período de eclipse, por terem sido extintos com o argumento de que o governo pretendia manter-se "em contato direto com o povo, sobreposto às lutas partidárias de qualquer ordem".

Em fevereiro de 1945, foi promulgada a lei que regularia as eleições e dentro dela se explicitava o caráter nacional que deveria ser dado aos partidos que se formassem. Surgem o PSD, a UDN, o PTB e outros pequenos partidos, estes últimos marcados por profundo caráter ideológico.

Esse quadro irá permanecer até 1965, sem modificações fundamentais, dentro de um multipartidarismo no qual os três partidos anteriormente citados iriam prevalecer. É, porém, um descaracterizante processo de alianças e coligações das mais exdrúxulas que irá marcar a vida partidária desse período. As coligações minimizavam os aspectos ideológicos e ampliavam o caráter pragmático dos partidos. O processo carecia de lógica e era composto por arranjos eventuais, podendo, por exemplo, mesmo os grandes partidos, serem antagônicos a nível federal e aliados em alguns estados.

Os 14 partidos que concorreram às eleições de 1962 formaram, nos Estados, 32 alianças das mais variadas composições.

Dai poder entender-se o surgimento de organizações que passaram a funcionar como grupos de pressão, extremamente poderosos, exercendo muitas delas as funções precipuamente reservadas aos partidos políticos. Enquanto isso, as bancadas parlamentares passaram a se agrupar em blocos compostos por diferentes origens partidárias.

Em julho de 1965, foi promulgada a Lei 4.740, que pretendia oferecer condições às mudanças do sistema partidário. No entanto, o

Ato Institucional no. 2 atropelou os acontecimentos, extinguindo os partidos existentes e cancelando seus registros.

O Executivo entendeu ser do seu dever interferir na realidade partidária, forçando a existência de somente dois partidos. Como, porém, seria difícil agruparem-se as diferentes tendências e incompatibilidades, principalmente as estaduais e municipais, sugeriu-se a criação do processo de sublegendas nesses dois níveis.

Vivemos o bipartidarismo e suas artificialidades até 1979, quando a Lei 6.767 extinguiu os partidos existentes e ampliou as possibilidades do retorno ao multipartidarismo.

Os interesses locais e regionais levaram à criação de três legendas principais e ao surgimento de mais três partidos. As grandes legendas logo se transformaram em duas, com a incorporação de uma delas.

A Emenda Constitucional n. 25, de 1985, alterou profundamente a organização política vigente e, em especial, a partidária, quando estabeleceu a livre criação dos partidos políticos e a reorganização dos anteriormente cancelados, extintos, cassados ou indeferidos, possibilitando, assim, além dos cinco existentes, a formação de mais 30 agremiações partidárias.

#### 4. OS PARTIDOS POLÍTICOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.

A Constituição Política do Império do Brasil, bem como as Constituições de 1891, 1934 e 1937 são omissas no que se refere à organização partidária. A primeira manifestação explícita surgiu na Constituição de 1946, que em seu artigo 141, § 13 definia:

"É vedada a organização e o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação cujo o programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem".

É, porém, a Constituição de 1967, com suas Emendas Constitucionais, que abre maior espaço à regulamentação dos partidos políticos. Possivelmente, para compensar a ausência da substância cuidou-se da forma.

Expressa a Constituição em seu Artigo 19, n. II, letra c ser:

"vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre:

.....

c) O patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos da lei".

O artigo 30, que cuida do funcionamento das Câmaras define em seu § Único normas regimentais, como a da alínea a, assim expressa:

"na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara".

Mais adiante, o Artigo 148 afirma:

"o sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os Partidos Políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer".

Finalmente, o artigo 152, reformulado pela Emenda nº 11, reflete a preocupação da Constituição com os Partidos, abrindo capítulo especial, no qual determina:

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

§ 1º - Na organização dos Partidos Políticos serão observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos partidos e garantia dos direitos humanos fundamentais,

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

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

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

§ 2º - O funcionamento dos Partidos Políticos deverá atender às seguintes exigências:

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

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

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

IV - disciplina partidária;

V - fiscalização financeira.

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

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

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

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

Vê-se, pois, que a prática constitucional até então vinha sendo a de determinar-se minuciosamente na organização partidária, como se isso fosse suficiente para garantir o exercício de sua função no sistema político.

Passemos, agora, à segunda parte do Anteprojeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos para analisá-los.

##### 5. OS PARTIDOS POLÍTICOS NO ANTEPROJETO

Da leitura do Anteprojeto conclui-se que nele estão preservados dois princípios básicos, a democratização do processo de criação de partidos políticos - liberdade irrestrita para criá-los - e a redução da tutela da lei sobre a vida dessas instituições políticas, às quais se devem assegurar autonomia para dispor em seus estatutos a respeito de regras próprias de organização e funcionamento. O Anteprojeto obedeceu à tendência que já se vinha verificando no meio político, há algum tempo, e que ficou bem evidenciada no texto da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, quando se estabeleceu, revogando dispositivo constitucional anterior, que "é livre a criação de partidos políticos." Essa diretriz, correta na doutrina, não deve ser exacerbada, como aconteceu por ocasião da regulamentação da citada emenda constitucional e está facilitada em alguns artigos do Anteprojeto que estamos examinando. Não é recomendável sair-se de um extremo e caminhar para outro. Se era intolerável a tutela excessiva da lei anterior, que descia ao detalhe de determinar o dia, o mês e o ano em que os partidos deveriam realizar suas convenções para eleger seus órgãos de deliberação e decisão e até especificava quantos membros deveriam compor o diretório e as comissões executivas, não será, igualmente, aceitável condenar os partidos a viverem no vazio de normas legais, quanto aos aspectos da sua organização e funcionamento. Sem essas regras, os partidos ficarão indefesos, expostos ao carneirismo e ao oportunismo político, com vida sazonal, limitados apenas à função cartorial do registro de candidatos, nos períodos eleitorais.

A oportunidade da elaboração de nova Constituição deve ser aproveitada para mais uma tentativa de montagem de quadro partidário estável, representativo e forte, como condição mesma da estabilidade da democracia brasileira.

A experiência recente demonstra a necessidade de mecanismos constitucionais de controle da expansão do pluripartidarismo. Com efeito, a liberalização do processo de criação de partidos, iniciada com a já referida Emenda 25 e continuada com a Lei nº 7.454, de 30/12/85 levou, em um curto prazo, a uma atomização do quadro partidário nacional.

De repente, da noite para o dia, criaram-se cerca de quarenta partidos no País. Na sua maioria partidos sem clara definição de suas doutrinas e programas, muitos deles simplesmente plagiando propostas de siglas já existentes. De tal sorte que um observador menos avisado, que chegue inesperadamente ao Brasil e veja os programas partidários, há de imaginar que o País todo é de centro-esquerda. Surgiram Partidos que se justificaram mais como instrumento de satisfação de vaidades pessoais, a serviço de liberdades presuntivas e até como instrumento para o comércio de legendas e de horários de propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, do que como iniciativas capazes de ajudarem na consolidação de uma organização partidária sólida. Caímos num multipartidarismo anárquico e tumultuário. Prova do antificalismo que se criou é que dessa totalidade apenas quatorze Partidos chegaram à Constituinte, a maioria dos quais favorecidos pelas coligações permitidas para as eleições proporcionais.

Devemos perseverar na busca da verdade partidária, somente favorecendo a que prosperem os partidos que demonstrem possuir representatividade política e popular, demonstradas pelo único instrumento válido para essa aferição, nas democracias, que é o voto. O Anteprojeto revelou essa sensibilidade, mas não adotou o melhor mecanismo para alcançar o objetivo colimado. No art. 16º estabeleceu:

"São considerados Partidos de âmbito nacional, e como tal gozando de privilégio de acesso à propaganda eleitoral gratuita e aos recursos do Fundo Partidário, os que tiverem obtido, nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, um por cento dos votos apurados ou um por cento das cadeiras na Câmara dos Deputados".

Mais adiante, no art. 17º, estabelece:

"Somente poderão concorrer às eleições nacionais, estaduais e municipais os Partidos Políticos que contarem o mínimo de meio por cento de filiados em relação ao total de eleitores do País, do Estado, do Município ou do Distrito Federal respectivamente, proibida a filiação em mais de um Partido".

O critério estabelecido no art. 16 não é o mais adequado para se caracterizar um partido de "âmbito nacional". Ele favorece mais a estadualização do que a nacionalização dos partidos. Nas eleições do ano passado, foram apurados cerca de 49.000.000 de votos. Um por cento corresponde a 490.000, que podem ser obtidos num só Estado. Temos exemplo disso na própria eleição de 1988. Quanto à segunda hipótese de representatividade, estabelecida pelo citado artigo, a obtenção de pelo menos um por cento das cadeiras na Câmara dos Deputados, isto é, cinco cadeiras em relação à composição atual daquela Casa, também poderá ser atendida num só Estado, como se pode comprovar com os resultados da última eleição. Logo, o critério é contraditório na medida em que sustenta que os partidos sejam nacionais, mas favorece a que sejam estaduais.

Do mesmo modo, não constitui critério válido para caracterizar a representatividade do Partido o número de filiados. Meio por cento de filiados equivaleria, em relação ao eleitorado atual, a cerca de 70 mil militantes, número possível de obter-se num só Estado. Ademais todos conhecemos como se fazem as filiações. Raramente elas são obtidas mediante compromisso com a doutrina e o programa. A filiação como é feita não confere representatividade.

Nossa preferência é pelo sistema adotado pela atual Constituição, somente terá representação no Congresso Nacional o Partido que em eleições gerais obtiver o mínimo de 3% das legendas totais para a Câmara dos Deputados distribuídas entre cinco Estados com pelo menos 2% em cada Estado. A lei estabelecerá a forma de preservar os mandatos dos que tenham sido eleitos, embora seus partidos não hajam obtido os percentuais mínimos.

O Anteprojeto mantém a obrigatoriedade de os partidos prestarem contas "das verbas públicas e doações recebidas ao Tribunal de Contas da União", (art. 19º), mas revela-se tímido, se não omissivo, quanto às suas fontes de receita, não oferecendo solução para um dos aspectos mais dramáticos da sobrevivência destes que é a sua penúria financeira, impeditiva até do cumprimento da exigência constitucional de que tenham atividade permanente.

Na nossa opinião, não podemos perder a oportunidade que nos foi proporcionada de dar solução definitiva ao problema da indigência financeira dos partidos brasileiros.

Se o sistema político que praticamos é baseado em partidos, e se eles são os instrumentos de organização, orientação e condução do povo na formação do poder, através da eleição, deve ser responsabilidade do Estado a manutenção dessas instituições.

O Estado deve, pois, indenizar os partidos por seus gastos com suas campanhas eleitorais e atividades permanentes de formação de quadros de liderança política e administrativa e de estudo dos problemas econômicos, sociais e políticos com os quais são obrigados a lidar no cotidiano de suas atividades. É o que se faz na maioria das democracias ocidentais. São experiências como esta que, por terem dado certo, devem ser incorporadas às nossas práticas políticas.

O fundamental é que haja transparência na aplicação desses recursos, mediante prestação de contas, seja perante o Tribunal de Contas da União como, aliás, decidiu a Subcomissão, na forma do que dispõe o art. 19 do seu Anteprojeto, seja por meio da publicação periódica de balancetes.

Coerentemente com os princípios que vimos aqui sustentando, estamos propondo a autonomia dos estatutos partidários para a fixação de normas de organização e funcionamento, inclusive para a fixação de mecanismos de audiência prévia às bases (aos filiados) sobre relevantes decisões partidárias, dentre as quais a escolha de candidatos a cargos eletivos. A personalidade jurídica de direito público será adquirida com o registro dos estatutos perante o Tribunal Superior Eleitoral, mas exige-se que dos estatutos constem normas de disciplina e fidelidade partidárias. Anteriormente, era a Constituição que impunha a disciplina e a fidelidade que, regulamentada pela lei, importava até na perda do mandato legislativo, quando descumpridas. Propõe-se, agora, que essas regras sejam estabelecidas pelos próprios partidos, segundo suas conveniências. Entendemos ser impossível existir um partido sem que dos seus filiados se exija o respeito aos princípios doutrinários e programáticos, bem assim o acatamento às normas da lei interna - os estatutos. Neste sentido, estamos alterando alguns artigos do Anteprojeto.

### III - EXAME DAS EMENDAS

Foram oferecidas ao Anteprojeto 248 Emendas. Destas, 22 foram aprovadas integralmente; 28, parcialmente; 6, foram consideradas sem pertinência nesta Comissão e 182 foram rejeitadas.

O critério aplicado ao exame dessas Emendas, que primaram pela qualidade de sua formulação, pela profundidade dos temas que feriram e pela riqueza dos subsídios que forneceram para a reflexão do Relator, foi, única e exclusivamente, o de sua afinidade e compatibilidade com certos princípios que orientaram nossos trabalhos, entre outros os que:

- consagram o sufrágio universal, o voto direto e secreto;
- asseguram a livre circulação dos partidos;
- preservam a índole nacional das agremiações políticas;
- buscam consolidar a democracia, mediante a manutenção do alistamento e voto obrigatórios;
- ensejam a implantação do sistema eleitoral misto;

- adotam a coincidência das eleições, nos planos municipal, estadual e federal;

- desvinculam a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República das demais;

- viabilizam o provimento de recursos públicos destinados à indenização dos partidos pelas despesas com suas campanhas e atividades permanentes;

- distinguem as matérias cabíveis no texto constitucional, das que melhor se afeioam ao tratamento da lei ordinária.

### VI - Conclusão

Ante o exposto, honra-nos a oportunidade de oferecer ao douto exame desta Comissão e dos demais Constituintes nosso Substitutivo ao Anteprojeto vazado na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, com os méritos e abrangência, já anteriormente sublinhados.

Ganha, dessa forma, a matéria constitucional nele tratada sua terceira, embora não definitiva versão.

Na primeira, as sugestões provindas dos Constituintes e as manifestações que repontaram da Comunidade, através de expressivas lideranças, permitiram o esboço do que, presumivelmente, representaria uma aspiração majoritária, em termos de sistema eleitoral e partidário.

Na segunda, o Ilustre Relator, logrou apurar a aferição das tendências, refletindo no seu documento as opiniões majoritárias, no círculo, ainda restrito da Subcomissão.

Nesta terceira, ao se deslocarem os debates para o âmbito mais dilatado da Comissão, e ao se alargarem as oportunidades de consulta de opiniões, empenhamo-nos em elaborar um documento mais próximo de refletir inclinações dominantes na Constituinte.

É de se destacar, não obstante, que mesmo espungido aqui, e retocado ali, o documento que vimos laborando, não perdeu - e nisso veja-se mais um mérito do primeiro Relator - sua unidade sistêmica, lograda desde o primeiro esboço.

A explicação para essa auspiciosa ocorrência há de ser encontrada nestas três grandes motivações que inspiraram, por igual, o Constituinte Francisco Rossi e este Relator:

- a consciência de nossa função Constituinte, concitando-nos no propósito de elaborar uma Carta Magna reflexa das melhores aspirações e do atual nível de consciência política do povo brasileiro;

- a ânsia de alargar os espaços da liberdade, criando normas arejadas para o jogo democrático e o exercício dos direitos políticos;

- a crença de que as melhores normas sobre partidos serão precisamente aquelas que os libertarem de tutelas embaraçosas, para que eles se organizem livremente, multiplicando os meios para a formação de seus quadros, para prática da democracia interna, e para a estimulante militância política.

### V - SUBSTITUTIVO

#### DO SISTEMA ELEITORAL

Art. 1º - O sufrágio é universal, e o voto, direto e secreto.

Art. 29 - São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contem dezoito anos ou mais, alistados na forma da lei.

§ 1o. - O alistamento e o voto são obrigatórios, salvo para os analfabetos, os maiores de setenta e cinco anos e os deficientes físicos.

§ 2o. - Não podem alistar-se eleitores os que não saibam exprimir-se na língua nacional e os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos seus direitos políticos.

§ 3o. - São elegíveis os alistáveis, na forma desta Constituição e da lei.

Art. 30 - Os militares são alistáveis, exceto os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório.

Art. 40 - Lei Complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, tomando em conta a vida pregressa dos candidatos, a fim de proteger:

I - o regime democrático;

II - a probidade administrativa;

III - a normalidade e legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta;

IV - a moralidade para o exercício do mandato.

§ 1o. - São elegíveis os militares alistáveis que tenham mais de dez anos de serviço, desde que espontaneamente afastados da atividade, e os militares alistáveis, de mais de dez anos de serviço ativo, agregados por ordem da autoridade superior ao se candidatarem. Nesse caso, se eleitos, passam, automaticamente, para a inatividade quando diplomados.

§ 2o. - São exigidos, como condição de elegibilidade, a filiação a partido político e o domicílio eleitoral na circunscrição, por prazo mínimo de seis meses.

Art. 50 - É permitido o registro de candidatos a dois cargos eletivos, na mesma circunscrição, sendo um executivo e outro legislativo.

Art. 60 - O Presidente da República será eleito na forma desta Constituição, até noventa dias antes do termo do mandato de seu antecessor.

§ 1o - Considerar-se-á eleito o candidato que obtiver maioria absoluta de votos.

§ 2o. - Se nenhum candidato alcançar essa maioria, renovar-se-á a eleição, dentro de quarenta e cinco dias depois de proclamado o resultado da primeira. Ao segundo escrutínio somente concorrerão os dois candidatos mais votados no primeiro, sendo eleito o que reunir a maioria dos votos válidos.

§ 3o. - Considerar-se-á eleito o candidato a Vice-Presidente da República, em virtude da eleição do candidato a Presidente com ele registrado.

§ 4o - É de cinco anos o mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República.

Art. 70 - O Governador de Estado será eleito até cem dias antes do termo do mandato de seu antecessor, na forma dos parágrafos 1o. e 2o. do artigo anterior, para mandato de quatro anos, e tomará posse no dia 1o. de janeiro do ano subsequente.

Parágrafo Único - Considerar-se-á eleito o candidato a Vice-Governador, em virtude da eleição do candidato a Governador com ele registrado.

Art. 80 - O Prefeito será eleito até noventa dias antes do termo do mandato de seu antecessor, para mandato de quatro anos, aplicadas as regras do parágrafo 1o. e 2o. do art. 60, quando se tratar de municípios de mais de cem mil eleitores.

Parágrafo Único - Considerar-se-á eleito o candidato a Vice-Prefeito, em decorrência da eleição do candidato a Prefeito com ele registrado.

Art. 90 - Perderão o mandato o Governador e o Prefeito que assumirem outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta.

Art. 10. - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão, pelo sistema majoritário, respectivamente, três Senadores, com mandato de oito anos.

Parágrafo Único - A representação de cada Estado e do Distrito Federal renovar-se-á de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

Art. 11. - Os Deputados Federais e Estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, voto majoritário e proporcional, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo Único - Os Vereadores de municípios de mais de um milhão de eleitores serão eleitos segundo o sistema estabelecido no caput deste artigo, e os demais pelo sistema proporcional, em ambas as hipóteses para mandato de quatro anos.

#### DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 12. - É livre a criação de associações e partidos políticos. Na sua organização e funcionamento, serão resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados, ainda, os seguintes princípios:

I - filiação partidária assegurada a todo cidadão no pleno gozo dos seus direitos políticos;

II - proibição aos partidos políticos e associações de utilizarem organização paramilitar, bem assim de se subordinarem a entidades ou Governos estrangeiros;

III - aquisição de personalidade jurídica de direito público, mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais constem normas de fidelidade e disciplina partidárias;

IV - exigência de que os partidos sejam de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais, e tenham atuação permanente, baseada na doutrina e no programa aprovados em convenção.

§ 1o. - Somente terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado nacional, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um deles.

§ 2o. - A lei disporá sobre a preservação dos mandatos dos eleitos por partidos que não tenham satisfeito as condições do parágrafo anterior.

§ 3o. - Igualmente, na forma que a lei estabelecer, a União indenizará os partidos pelas despesas com suas campanhas eleitorais e atividades permanentes.

Art. 13. - A criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos serão disciplinadas em lei, assegurada a autonomia dos estatutos para dispor em quanto a regras próprias de organização, funcionamento e consulta prévia aos filiados sobre decisões partidárias.

#### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 14. - O disposto no § 1o do art. 12 desta Constituição não se aplica aos Senadores, Deputados Federais e Estaduais eleitos em 1986.

Art. 15. - Os Prefeitos Municipais e Vereadores eleitos em 1986 e 1988 terão seus mandatos encerrados no dia 1o de Janeiro de 1991. É facultado aos Prefeitos eleitos em 1988 a reeleição nas condições que a lei estabelecer.

Art. 16. - Os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos em 15 de Novembro de 1982, terminarão no dia 1o de Janeiro de 1989, com a posse dos eleitos.

Art. 17. - Os mandatos dos Governadores e dos Vice-Governadores, eleitos em 15 de Novembro de 1986, terminarão no dia quinze de março de 1991.

Art. 18. - O mandato do atual Presidente da República terminará em quinze de março de 1990.

Art. 19. - As atuais Assembleias Legislativas, com poderes constituintes, elaborarão em dois turnos de discussão e votação e pelo voto da maioria absoluta de seus membros, no prazo de cento e cinquenta dias de promulgação desta Constituição, as Constituições de seus respectivos Estados.

#### PARECER AO ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA

PRESIDENTE: SEN. JARBAS PASSARINHO  
VICE-PRESIDENTE: DEP. ASDRUBAL BENTES  
2o. VICE-PRESIDENTE: DEP. SAULO QUEIROZ  
RELATOR: DEP. PRISCO VIANA

#### 1 - INTRODUÇÃO

O nobre Deputado Constituinte Ricardo Fiuza - PFL/PE, relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, apresentou ao Senhor Presidente da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, nobre Senador Constituinte Jarbas Passarinho, no prazo estabelecido pela Mesa da Assembleia Nacional Constituinte, o ANTEPROJETO ao texto constitucional referente à sua comissão temática, o qual veio acompanhado do respectivo Relatório.

Vistos pelo Senhor Presidente da Comissão, foram ambos, Relatório e Anteprojeto encaminhados a este Relator para exame e pronunciamento, pelo que passa a apresentar, em referência ao Anteprojeto e respectivas emendas, a nível de Comissão, os seguintes Relatório e Parecer.

#### 2 - RELATÓRIO E PARECER SOBRE O ANTEPROJETO

##### a) Relatório

O ilustre Relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, ao encerrar sua Introdução ao relatório dos trabalhos da Subcomissão, afirmou que o irrealismo tem sido uma fonte permanente de crises. De fato, sem se atentar para a verdadeira situação do país nas esferas política, econômica, social e cultural e dentro de uma perspectiva que abranja a presente e as próximas gerações, nenhuma garantia de durabilidade se conseguirá para um texto constitucional novo.

Dentro dessa ótica, o Senhor Relator Ricardo Fiuza ouviu representantes de importantes segmentos da sociedade, diretamente atuantes nas áreas de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Este trabalho, que envolveu treze sessões públicas, ordinárias e extraordinárias, permitiu-lhe o estabelecimento de uma metodologia adequada à condução das atividades da Subcomissão.

Consistiu o método em acolher, para análise, sem restrição prévia, 240 sugestões, que foram resumidas em um quadro no qual convergiam os nomes dos constituintes, com suas propostas, e os assuntos abordados. Para tornar mais efetiva a coleta, foi elaborado um quadro adicional com sugestões singulares.

O procedimento assinalado permitiu ao ilustre Relator, Deputado Constituinte Ricardo Fiuza, sintetizar numericamente as áreas de preocupação prioritária dos constituintes, do que resultaram conclusões que serviram de base ao Anteprojeto. As áreas são as seguintes:

- a) Estado de Defesa e Estado de Sítio;
- b) Segurança Nacional;
- c) Forças Armadas;
- d) Segurança Pública;
- e) Bens e Competência da União; Correio Aéreo Nacional; Direito Aeroespacial; Mobilização Nacional.

Em relação ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio, chegou o Senhor Relator à eleição dessas duas salvaguardas a partir das propostas dos senhores constituintes e de acordo com um raciocínio que pode ser assim, resumido:

Sendo a sociedade contemporânea constituída de indivíduos, instituições e Estado, urge propiciar garantias aos dois primeiros elementos no que concerne aos direitos fundamentais e à ordem sócio-econômico-social, respectivamente. Já para o Estado, a necessidade básica é a da auto-proteção. Nestas duas ordens de defesa, garantia e auto-proteção, reside a possibilidade de permanência da sociedade contemporânea como tal. O direito à permanência, ou vida longa, dos três elementos que integram a sociedade corresponde ao conceito operacional de estado de necessidade pública. A expressão objetiva desse direito é o Direito Constitucional das crises. Assim, só é possível em tal conceito em um estado de direito no qual a democracia seja munida de salvaguardas efetivas para enfrentar crises eventuais. Depois de hierarquizar as crises, na base de grave perturbação da ordem pública, de grave comprometimento da paz social, de ameaça à integridade do País e de ameaças ao funcionamento das instituições vitais da Nação, o ilustre Relator, atentando ainda para os aspectos de gradualismo, proporcionalidade e corresponsabilidade na aplicação de remédios para essas crises, estabelece duas salvaguardas que lhe parecem necessárias à garantia da sociedade e das instituições, de um lado, e à auto-proteção do Estado, de outro: Estado de Defesa e Estado de Sítio. No primeiro caso, visa a medida ao restabelecimento da Ordem Pública, violada de forma coletiva, e à Paz Social. No segundo, visa à preservação da Ordem Constitucional.

Em relação à Segurança Nacional, afirma o eminente Relator que o Estado somente poderá cumprir seus objetivos se proporcionar a segurança necessária à sua própria preservação, garantindo à sociedade a livre consecução de suas elevadas aspirações. Entende como segurança, nesse contexto, "o meio para que a sociedade possa atingir livremente os seus objetivos". Entende ainda que, deturpado o conceito de Segurança Nacional, nas últimas décadas, pela chamada "Lei de Segurança Nacional", nem por isso deve ser a expressão "Segurança Nacional" substituída por "Defesa Nacional", eis que tal mudança poderia gerar outras deturpações. Considera que, em termos de assessoramento do Presidente da República nos assuntos relacionados com a Segurança Nacional, deve continuar a existir um "Conselho de Segurança Nacional", só que com competência, organização e funcionamento estabelecidos pelo Poder Legislativo.

Em relação às Forças Armadas, considera o eminente Relator, Deputado Constituinte Ricardo Fiuza, que, no ordenamento político de todos os povos, têm sido elas "a base da organização coercitiva a serviço do direito, no âmbito interno e externo". Assinala que seu papel na manutenção da segurança interna e a coação concreta de sua atuação, de acordo com a vontade nacional, não podem ser desprezadas. Por isso, julga que "o emprego das Forças Armadas é imperativo na grave perturbação da ordem ou comoção intestina grave". A ordem, aqui, é vista pelo Senhor Relator como gênero, "do qual a ordem pública é uma espécie qualificada". Além disso, considera que deve ser obrigatório o Serviço Militar, que devem as Forças Armadas reequipar-se e manter-se de acordo com sua importância, que seus quadros devem aumentar em vista do caráter irrisório de seus efetivos atuais, que seja intensificada sua profissionalização e que se mantenham afastadas, em relação aos seus efetivos, da atividade político-partidária, muito embora possam os militares

votar, à exceção das praças. Julga não devem ser unificadas as Forças Armadas sob um comando único, como, por exemplo, em um Ministério da Defesa. Acha, também, que as Forças Armadas podem, eventualmente e sob condições específicas, ficar abertas à incorporação de mulheres aos seus efetivos. Em matéria disciplinar, entende que se deve manter a situação atual, inclusive no que diz respeito ao uso de "habeas-corpus".

Na área de Segurança Pública, considera o Senhor Relator importante data-se a Constituição de um capítulo ou seção correspondente.

Considerando a Segurança Pública como aquele em que o Estado propociona à sociedade toda proteção, "objetiva a manutenção da Ordem Pública", o ilustre Relator alinha argumentos sociológicos; históricos e de direito público em favor de sua inserção no texto constitucional.

Para realizar esse intento, julga adequado mudar o nome das atuais Polícia Militares para o de Forças Policiais, associando-se, em relevância de serviços, aos Corpos de Bombeiros e ressaltando seu caráter de Forças Auxiliares das Forças Armadas, em tempo de guerra.

Considera igualmente importante que se mude a denominação Polícias Cívilem Polícia Judiciária, para delimitar bem os campos de atuação.

Atribui à Polícia Judiciária as funções de investigação criminal, apuração de ilícito penal e repressão ao crime, e isso como auxiliar do poder Judiciário e do Ministério Público.

Às Forças Policiais atribui a função de policiamento ostensivo e fardado, com exclusividade.

Finalmente, julga necessário prever constitucionalmente as Guardas Municipais.

No que diz respeito a assunto relacionados com temas outros da Subcomissão, o eminente Relator, Deputado Constituinte Ricardo Fiuza, julga ser necessário resguardar a integridade do patrimônio nacional, manter o Serviço Postal, gerir a infra-estrutura aeroportuária e enfrentar o desafio da proteção ao meio ambiente.

É o Relatório.

Decide-se o Relator da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, na forma do Regimento da Assembleia Nacional Constituinte, pelo seguinte:

b) Parecer

O Anteprojeto merece ser acolhido em sua maior parte, ficando as modificações, ora apresentadas, como decorrência natural das idéias básicas que o integram. Em certos casos, buscou-se apenas uma redação mais clara, sem prejuízo de conteúdo.

Bem concebido e estruturado com rigor técnico, o Anteprojeto traça as linhas fundamentais dos mecanismos de defesa e segurança da Sociedade e do Estado, definido, com precisão, o papel das Forças Armadas e traçando, com nitidez, o perfil da segurança da pública bem como dos organismos responsáveis pela sua prestação à comunidade.

Rigorosamente inspirado em princípios democráticos, que protegem as instituições fundamentais do regime com um mínimo de res-

trições dos direitos e liberdades individuais, o Anteprojeto coloca sob permanente e eficaz controle do Congresso e do Judiciário as chamadas salvaguardas constitucionais, que, insista-se, são instituições típicas dos regimes abertos, cujo funcionamento está sujeito a riscos, sendo impensáveis nos regimes autoritários, onde a ausência de confrontos paralisa os cidadãos e diviniza do Estado.

Nesse contexto de idéias, é que entendemos devam ocorrer as seguintes modificações:

Art. 1º - o presidente da República poderá decretar, ouvido o Conselho Constitucional, o Estado de Defesa, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.

Justificativa. Nem o artigo 2º define objetivamente Estado de Sítio, nem este artigo 1º, o Estado de Defesa. A gradação das duas medidas impõe uma definição mais concreta, que se assente nos conceitos consecutivos de instabilidade e comoção.

§ 3º - O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação; de correspondência, de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

Justificativa: Alteração a esse dispositivo é de caráter apenas formal.

§ 4º - Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito á autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizado pelo poder judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.

Justificativa:

Uma declaração inicial da autoridade sobre as condições do preso no momento da autuação e a possibilidade de pedido, por ele, de exame de corpo de delito constituirão um eficiente remédio preventivo contra arbitrariedades muito comuns na prisão política. A introdução no texto constitucional dessas medidas acautelatórias se impõe em face da experiência brasileira.

§ 7º - Rejeitado pelo Congresso nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.

Justificativa.

Como estava, o texto podia servir de cobertura para atos ilícitos presentes em situações "de fato". A ordem jurídica deve ser sempre preservada, e a qualquer custo.

Art. 2º - O Conselho Constitucional, órgão de Consultoria Política para assuntos referentes à ordem pública e à paz social, é presidido pelo Presidente da República e dele

participam o Vice-Presidente, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Ministro da Justiça e um Ministro representante das Forças Armadas, em rodízio anual.

Justificativa:

Dizendo respeito a medida do Estado de Defesa à autoridade do Presidente da República como responsável maior pela ordem pública e pela paz social, cabe-lhe a decisão política de neutralizar a instabilidade correspondente. Seu problema é de autoridade, não de comando. Este existe na decisão pelo Estado de Sítio. Por isso, manda a previdência que recorre ele a um órgão consultivo, de caráter político, que não o condicione, como acontece com um órgão de assessoramento.

Art. 3º (2º do Anteprojeto) - O Presidente da República poderá decretar o Estado de Sítio, "ad referendum" do Congresso Nacional, nos casos de:

Justificativa:

É sempre importante dar margem política ao Presidente para qualquer decisão que envolva a restrição de direitos e garantias individuais. Como o Decreto será apreciado pelo Congresso, maior deve ser essa margem política, como garantia mesmo da responsabilidade do Presidente da República.

I - comoção grave de repercussão nacional ou comprovada ineficácia da medida tomada de Estado de Defesa.

Justificativa:

comoção, que está acima da instabilidade grave, tem de ser nacional para ser também classificada como grave e para que não se recorra ao remédio senão em situações excepcionais. É necessário que o uso do Estado de Sítio em lugar do Estado de Defesa só seja possível caso este tenha sido decretado previamente pois, de outro modo, poderá ser a decisão pelo Estado de Sítio mera opção subjetiva do Presidente em situação que não tenha a gravidade requerida.

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Justificativa:

Em situações de guerra é necessária toda cautela para se evitar agramento de situações e permitir maleabilidade política em qualquer decisão. Por isso, é mais conveniente associar a possibilidade do Estado de Sítio à declaração formal de estado de guerra. Por outro lado, nem toda agressão armada estrangeira afeta diretamente o território nacional contínuo. Daí não ser a resposta a ela acompanhada de mobilização compatível com o Estado de Sítio. As especificações resultantes das ações de declarar e responder contribuem para acautelar a medida, considerada em seu caráter excepcional.

Parágrafo único - Decretado o Estado de Sítio, o Presidente da República, em mensagem especial, relatará ao Congresso Nacional os motivos determinantes de sua decisão, justificando, as medidas decorrentes, e este deliberará, por maioria absoluta, sobre o decreto expedido para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também, nas condições, apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.

Justificativa:

Trata-se, apenas, de outra redação, sem mudança de conteúdo, salvo em "por maioria



absoluta", expressão que foi esquecida, e em "nas mesmas condições", usada para manter a coerência do texto.

Art. (4º do Anteprojeto) - O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas por elas abrangidas.

Justificativa:

Alteração apenas formal.

Art. (4º - (3º do anteprojeto) O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas por elas abrangidas.

Justificativa:

Alteração apenas formal.

Art. 4º - (4º do anteprojeto) - § 2º - O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvindo os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nas seções I e II.

Justificativa:

A nova redação melhora a forma e evita a repetição do mesmo dispositivo em dois artigos do mesmo capítulo.

Assim, o § 2º do Art. 4º passará a ser o Art. 10, renumerado-se os demais.

Art. 4º

II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns.

III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei.

Justificativa:

As restrições presentes neste item III devem ser as que previamente fazem parte das leis referentes a cada desses setores.

Em outras palavras:

Nenhuma restrição deve ser praticada durante a vigência do Estado de Sítio sem que faça parte do ordenamento jurídico

IV - suspensão da garantia de liberdade de reunião.

Justificativa:

Alteração apenas formal.

Art. 8º - As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, se-

jam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio, após sua aprovação.

Justificativa:

O Congresso só deve agir em relação aquilo que aprovou e em função do tempo posterior a essa aprovação. Antes dela, podem ocorrer atitudes explicáveis pela incerteza do que vier a se tornar realidade.

Art. 10. (9º do anteprojeto) - Todos os atos praticados com inobservância deste capítulo e das normas dele consequentes, estarão sob a jurisdição permanente do poder judiciário.

Justificativa:

não se deve redigir um texto constitucional que admita a possibilidade de um dos poderes vir a agir inconstitucionalmente. Daí, a nova redação.

Art. 11. ver o art. 4º, §2º e o art. 1º, § 10).

Art. 12. - (É o de No. 10 do anteprojeto).

Art. 13. - (É o de No. 11 do Anteprojeto). O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e integrado por todos os ministros de Estado.

Justificativa:

Deve ser modificada a composição do Conselho de Segurança Nacional, para dele excluir os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal porque, Chefes de Poderes, não podem integrar órgãos de simples assessoramento de outro Chefe de Poder; no caso, o Presidente da República. Se aquelas autoridades superiores se comprometerem com as decisões do Conselho de Segurança Nacional, perderão a independência para se contraporem ao órgão, com evidentes riscos para as liberdades públicas, se é quando se instaurarem conflitos que tenham por causa ou objeto as deliberações acaso tomadas pelo referido órgão. Ademais, pelo menos em tese, não se deve afastar a hipótese de que, eventualmente, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Supremo Tribunal Federal, cada um em sua esfera de competência, venham a ser chamados a se pronunciar sobre atos do próprio Conselho de Segurança Nacional ou do presidente da República, na condição de dirigente daquele colegiado.

Art. 18. (É o de no 16 do anteprojeto). Não caberá "habeas corpus" em relação a punições disciplinares militares.

Justificativa:

O "habeas corpus" se concede em relação à liberdade de ir e vir. Nas Forças Armadas, por suas peculiaridades, esta liberdade não tem o mesmo sentido da da vida civil.

Art. 21. - E o de No. 19 do substitutivo). A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a:

Justificativa:

Alteração apenas formal.

III - exercer a Polícia Marítima, Aérea, de Fronteira e de Minas;

Justificativa:

As atividades ligadas à exploração dos recursos minerais estão hoje no Brasil drama-

ticamente carentes da ação do poder de polícia, inclusive da polícia judiciária, para garantir o exercício pacífico dos direitos outorgados a pessoas e empresas, bem como para administrar a concorrência de pretensões legais sobre a mesma área. Hoje, há um indefinição sobre a qual a pessoa de direito público interno compete para cumprir esse dever elementar para com a segurança dos direitos e a segurança pública. A Polícia Federal é, pois, o organismo mais recomendável para atuar nesse campo. Acresce a circunstância de que o subsolo é propriedade da União e a atividade de exploração mineral é concessão do Governo Federal.

Art. 22 - (É o de No. 20 do anteprojeto). As forças policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, organizadas pela lei com base na hierarquia, disciplina e investidura militares, exercendo o Poder de polícia de manutenção da Ordem pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais; são forças auxiliares e de reserva do Exército nas funções constitucionais destes; enquanto instituições destinadas à preservação da ordem pública, permanecem sob a autoridade dos Governadores dos Estados Membros, Territórios e Distritos Federais:

#### Justificativa:

Na redação do anteprojeto, os Governadores ficariam eventualmente subordinados ao Exército. Nos casos de exercício de funções constitucionais, pelo Exército, a Polícia Militar e os Bombeiros irão sozinhas para sua jurisdição, sem levar consigo os Governadores. Trata-se, pois, de redação nova que visa à manutenção da coerência do texto.

Art. 23. - As Polícias Judiciárias são instituições permanentes, organizadas por lei, dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, destinadas, ressalvada a competência da União, a proceder a apuração de ilícitos penais, à repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária, nos limites de suas circunscrições, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Justificativa: Alteração apenas formal.

### RELATÓRIO SOBRE AS EMENDAS

#### Seção I

#### Do Estado de Defesa

#### Artigo 1º

Foram apresentadas diversas emendas a este artigo pelos ilustres Constituintes:

- Emendas No. 015 - José Genoíno Neto - suprime toda a Seção I - "DO ESTADO DE DEFESA";
- No. 059 - Iram Saraiva - suprime a Seção I - "DO ESTADO DE DEFESA";
- No. 115 - Edivaldo Motta - suprime e acrescenta ao parágrafo 9º, dispositivo;

No. 207 - Lídice da Mata - suprime a Seção I - "DO ESTADO DE DEFESA";

No. 214 - Délio Braz - substitui dispositivo do § 7º;

No. 276 - Paulo Ramos - suprime a Seção I - "Do Estado de Defesa";

No. 287 - Paulo Ramos - suprime o Artigo 1º e parágrafos;

No. 336 - Flávio Rocha - acrescenta parágrafo ao artigo 1º;

No. 353 - Lúcio Alcântara - dá nova redação ao § 9º do artigo 1º;

No. 366 - Roberto Freire - suprime a Seção I e altera a Seção II do Substitutivo;

No. 383 - Mário Maia - suprime a Seção I - "Do Estado de Defesa";

No. 405 - Brandão Monteiro - dá nova redação a toda a Seção I;

No. 460 - João Paulo Pires Vasconcelos - suprime do texto completo a expressão "Segurança Nacional" e inclui "Defesa Nacional";

No. 474 - Lysâneas Maciel - acrescenta alínea ao § 2º do artigo 1º;

No. 482 - Lysâneas Maciel - suprime dispositivo no § 3º;

No. 460 - Lysâneas Maciel - inclui artigo na Seção I - "Do Estado de Defesa".

Analisando em profundidade as sugestões apresentadas, entendemos que, nem o artigo 2º define objetivamente o Estado de Sítio, nem este artigo 1º, o Estado de Defesa. A graduação das duas medidas impõe uma definição mais concreta, que se assente nos conceitos consecutivos de instabilidade e comoção.

Assim, concluímos que o caput do artigo 1º, tenha a seguinte redação:

"Art. 1º - O Presidente da República poderá decretar, ouvido o Conselho Constitucional, o Estado de Defesa, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e eminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções".

Aos parágrafos 2º e 3º mantemos a redação original do Substitutivo.

Quanto ao § 3º, fazemos apenas alteração formal, dando a seguinte redação:

"§ 3º - O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação; de correspondência; de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes."

Quanto ao § 4º, entendemos que uma declaração inicial da autoridade sobre as condições do preso no momento da autuação e a possibilidade de pedido, por ele, de exame de corpo de delito, constituirão um eficiente remédio preventivo contra possível arbitrariedade, muito comuns na prisão política. A introdução no texto constitucional dessas medidas acautelatórias se impõe em face da experiência brasileira.

Damos, então, a seguinte redação ao § 4º :

"§ 4º - Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinado pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo delicto à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração pela autoridade, do estado físico e mental no momento de sua autuação.

A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizado pelo Poder Judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso."

Mantemos a redação original do anteprojeto, aos §§ 4º e 6º

Quanto ao § 7º, entendemos que, como está, o texto pode servir de cobertura para atos ilícitos presentes em situações "de fato". A ordem jurídica deve ser preservada, e a qualquer custo.

Assim, apresentamos a seguinte redação ao § 7º.

"§ 7º - Rejeitado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.

Aos parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, mantemos a redação original, por entender que se coaduna consensualmente ao pensamento da maioria dos membros constituintes.

## Seção II

### Do Estado de Sítio

#### ARTIGO 2º

Forão apresentados as seguintes emendas a este artigo pelos Ilustres Constituintes: Emendas No. 029 - José Genoíno Neto - incluir artigo na Seção II - do Estado de Sítio - .

No. 066 - Iram Saraiva - dá nova redação aos artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, e 9º, da Seção II - do Estado de Sítio;

No. 104 - Cesar Maia - inclui artigo na Seção II - do Estado de Sítio.

No. 249 - Antonio Carlos Konder Reis - substitui os artigos 2º e 3º da Seção II - do Estado de Sítio;

No. 352 - Lucio Alcântara - dá nova redação ao parágrafo único do Art. 2º

No. 346 - Nilton Friedrich - dá nova redação ao artigo 2º

No. 206 - Lídice da Mata - dá nova redação ao artigo 2º;

No. 152 - Lídice da Mata - dá nova redação ao artigo 2º;

No. 017 - José Genoíno Neto - suprime do item I, do artigo 2º a expressão: "... fatos para os quais seja ineficaz o Estado de Defesa";

No. 141 - Francisco Rollemberg - dá nova redação ao § 1º do artigo 2º;

No. 116 - Edivaldo Motta - suprime do item II, do artigo 2º a expressão: "... Guerra ou agressão armada estrangeira" e acrescenta nova redação;

No. 106 - Cesar Maia - inclui expressão ao art. 2º - do Estado de Sítio ;

No. 449 - Vivaldo Barbosa - dá nova redação ao art. 2º e suprime o seu parágrafo único, e o caput do art. 4º;

No. 205 - Lídice da Mata - substitue expressão contida no art. 3º

Ao analisarmos as emendas apresentadas, verificamos que é sempre importante dar margem política ao Presidente para qualquer decisão que envolva a restrição de direitos e garantias individuais. Como o Decreto do Estado de Sítio será apreciado pelo Congresso Nacional, maior deveria ser essa margem política como garantia mesmo da responsabilidade do Presidente da República.

A comoção, que está acima da instabilidade grave, tem de ser nacional para ser também classificada como grave e para que não se recorra ao remédio senão em situações excepcionais. É necessário que o uso do Estado de Sítio em lugar do Estado de Defesa só seja possível caso este tenha sido decretado previamente pois, de outro modo, poderá ser a decisão pelo Estado de Sítio mera opção subjetiva do Presidente em situação que não tenha a gravidade requerida.

Em situações de guerra, é necessária toda cautela para se evitar agravamento de situações e permitir a maleabilidade política em qualquer decisão. Por isso, é mais conveniente associar a possibilidade do Estado de Sítio à declaração formal do estado de guerra. Por outro lado, nem toda agressão armada estrangeira afeta diretamente o território nacional contínuo. Daí não ser a resposta a ela acompanhada de mobilização compatível com o Estado de Sítio. As especificações resultantes das ações de declarar e responder contribuem para acautelar a medida, considerada em seu caráter excepcional.

Assim, optamos por apresentar novas redações ao artigo 2º

"Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o Estado de Sítio, "ad referendum do Congresso Nacional, nos casos de:

I- comoção grave de repercussão nacional ou comprovada ineficácia da medida tomada de Estado de Defesa,

II- declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira;

Parágrafo Único - Decretado o Estado de Sítio, o Presidente da República, em mensagem especial, relatará ao Congresso Nacional os motivos determinantes de sua decisão, justificando as medidas decorrentes, e este deliberará por maioria absoluta, sobre o decreto expedido para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também, nas mesmas condições, apreciar as providências do governo que lhe chegarem ao conhecimento e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida".

#### ARTIGO 3º

Foram apresentadas as seguintes emendas ao artigo 3º pelos Ilustres Constituintes:

Emendas No. 066 - Iram Saraiva - dando nova redação ao art. 3º

No. 249 - Konder Reis - substituindo o art. 3º conforme apresenta no art. 2º

Analisamos as emendas sugeridas e entendemos ser necessária apenas a alteração formal do texto original do Substitutivo, ao que damos a seguinte redação:

"Art. 3º O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas por elas abrangidas".

#### ARTIGO 4º

Ao artigo 4º foram apresentadas as seguintes emendas pelos ilustres Constituintes:

Emendas No. 204 - Lídice da Mata - dá nova redação ao artigo 4º;

No. 306 - Cunha Bueno - dá nova redação ao § 2º do art. 4º;

No. 345 - Nilton Friedrich - dá nova redação ao art. 4º, mantendo os §§ 1º e 2º;

No. 468 - Nilton Friedrich - dá nova redação ao art. 4º, mantendo os §§ 1º e 2º;

No. 480 - Lysâneas Maciel - inclui dispositivo ao artigo 4º

Analisamos as emendas apresentadas e concluímos pelo aproveitamento do caput do artigo 4º que se encontra no anteprojeto. Ao § 2º damos nova redação em aproveitamento, no mérito, das emendas sugeridas, ficando desta forma sua redação:

"Art. 4º - .....

§ 1º - .....

§ 2º - O Congresso Nacional, ouvido os líderes partidários, designará comissão composta por cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nas Seções I e II".

#### ARTIGO 4º

Ao artigo 4º foram apresentadas as seguintes emendas pelos ilustres Constituintes:

Emendas No. 340 - Flávio Rocha - acrescenta no item I do artigo 4º a seguinte expressão: "... em boas condições sanitárias climáticas, evitados os presídios comuns, proibida a incomunicabilidade";

No. 203 - Lídice da Mata - suprimindo os incisos III e VII - do art. 4º;

No. 322 - Doreto Campanari - substituindo no "caput" do art. 4º e no parágrafo Único a denominação "inciso" por "item".

Entendemos que deva ser mantido o artigo 4º "caput" e seu item I. As restrições e alterações que temos por convenientes aos itens II, III e IV, alguns são formais, outras são restrições a fim de que seja parte do ordenamento jurídico.

Damos, então, ao artigo 4º, a seguinte redação:

"Art. 4º ...

I - ...

II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;

III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

IV - suspensão da garantia de liberdade de reunião;

V - ...

VI - ...

VII - ...

Parágrafo Único.

#### ARTIGO 6º

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos ilustres Constituintes:

Emendas No. 066 - Iram Saraiva - dá nova redação ao art. 6º;

No. 322 - Doreto Campanari - muda no texto "inciso" por "item";

No. 481 - Lysâneas Maciel - suprimir "... dez dias" e incluir "... cinco dias".

Atento as emendas apresentadas, fazemos as modificações de incisos, por itens, conforme sugestão apresentada, ficando assim, a redação do artigo 6º

"Art. 6º - O Estado de Sítio, nos casos do artigo 3º, item I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do item II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira".

#### ARTIGO 7º

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos ilustres Constituintes:

Emendas No. 202 - Lídice da Mata - dá nova redação ao artigo 7º;

No. 065 - Iram Saraiva - dá nova redação ao artigo 7º;

No. 014 - Lélcio Souza - suprime o § 2º do art. 7º

Atento às emendas apresentadas entendemos que o Congresso só deve agir em relação àquilo que aprovou e em função do tempo posterior a essa aprovação. Antes dela, podem ocorrer atitudes explicáveis pela incerteza de que viesse a se tornar realidade.

Assim, damos nova redação ao art. 7º:

"Art. 7º - As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara

dos Deputados ou do Senado Federal as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio, após sua aprovação".

#### ARTIGO 8º

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos ilustres Constituintes:

Emendas No. 201 - Lídice da Mata - acrescentando a expressão "ou pelo Primeiro Ministro" - no parágrafo único do artigo 8º

No. 066 - Iram Saraiva - dá nova redação ao art. 8º.

Fomos pela manutenção do artigo 8º na forma como se encontra no anteprojeto.

#### ARTIGO 9º

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos ilustres Constituintes:

No. 066 - Iram Saraiva - dá nova redação ao artigo 9º;

No. 263 - Vilson Souza - dá nova redação ao artigo 9º;

Não se deve redigir um texto constitucional que admita a possibilidade de um dos Poderes vir a agir inconstitucionalmente. Daí, a nova redação que apresentamos ao artigo 9º

"Art. 9º - Todos os atos praticados com inobservância deste Capítulo e das normas dele consequente estarão sob a jurisdição permanente do Poder Judiciário".

#### SEÇÃO III

##### Da Segurança Nacional

#### ARTIGOS 10. e 11

Emendas No. 018 - José Gencino - suprime a Seção III - Da Segurança Nacional;

No. 122 - Nilson Gibson - inclui parágrafo único ao art. 10;

No. 235 - Nelson Friedrich - suprime os arts. 10 e 11 e parágrafo único;

No. 240 - Vasco Alves - dá nova redação ao art. 10;

No. 477 - Lysâneas Maciel - substitui o art. 10 por parágrafo único e dá nova redação ao art. 10 que cria;

No. 062 - Iram Saraiva - dá nova redação aos arts. 10, 11 e parágrafo único;

No. 200 - Lídice da Mata - suprime a Seção III - Da Segurança Nacional;

No. 281 - Paulo Ramos - suprime a Seção III - Da Segurança Nacional;

No. 292 - Fernando Henrique Cardoso - suprime a Seção III - Da Segurança Nacional;

No. 385 - Mário Maia - dá nova redação aos artigos 10, 11 da Seção III - Da Segurança Nacional;

No. 414 - Nelson Jobim - suprime a Seção III - Da Segurança Nacional;

No. 448 - Vivaldo Barbosa - suprime a Seção III - Da Segurança Nacional;

No. 325 - Arnaldo Martins - dá nova redação aos arts. 10, 11 e parágrafo único da Seção III - Da Segurança Nacional;

A maioria das emendas apresentadas à Seção III - Da Segurança Nacional, inclina-se para a sua extinção. A grande maioria dos membros da Comissão, todavia, ao deixarem de apresentar emendas à Seção III, pressupõe-se seja favorável à forma como se encontra no anteprojeto. Entendemos, que deve ser modificada a composição do Conselho de Segurança Nacional, para dele excluir os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal porque, Chefes de Poderes, não podem integrar órgão de simples assessoramento de outro Chefe de Poder; no caso, o Presidente da República. Se aquelas autoridades superiores se comprometerem com as decisões do Conselho de Segurança Nacional, perderão a independência para se contraporem ao órgão, com evidentes riscos às liberdades públicas, se e quando se instaurarem conflitos que tenham por causa ou objeto as deliberações acaso tomadas pelo referido órgão. Ademais, pelo menos em tese, não se deve afastar a hipótese de que, eventualmente, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Supremo Tribunal Federal, cada um em sua esfera de competência, venham a ser chamados a se pronunciar sobre atos do próprio Conselho de Segurança Nacional ou do Presidente da República, na condição de dirigente daquele colegiado.

Com essas considerações, apresentamos nova redação à Seção III - Da Segurança Nacional, apenas ao art. 11, mantendo os demais dispositivos do anteprojeto:

"Art. 10 - ....

Art. 11 - O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e dele participam, como membros natos, o Vice-Presidente da República e todos os Ministros de Estado.

Parágrafo único - ....

#### Seção IV

##### Das Forças Armadas

#### ARTIGO 12

Foram apresentadas as seguintes emendas ao artigo pelos ilustres Constituintes:

Emendas No. 479 - Lysâneas Maciel - vedando tratamento privilegiado, de qualquer natureza aos membros das Forças Armadas, do Poder Legislativo e do Judiciário;

No. 475 - Lysâneas Maciel - dá nova redação à Seção IV - Das Forças Armadas;

No. 471 - Lysâneas Maciel - inclui inciso à Seção IV,

- No. 467 - Nelton Friedrich - dá nova redação ao art. 12;
- No. 433 - Gastone Righi - dá nova redação ao art. 12;
- No. 421 - Paulo Macarini - dá nova redação ao art. 12;
- No. 387 - Mário Maia - inclui § 2º ao art. 12;
- No. 326 - Arnaldo Martins - inclui § 2º ao art. 12;
- No. 292 - Roberto Balestra - inclui dispositivo sobre profissionalização das Forças Armadas;
- No. 285 - Paulo Ramos - dá nova redação aos artigos 12 e parágrafos;
- No. 239 - Vasco Alves - acrescenta artigo à Seção IV - Das Forças Armadas;
- No. 199 - Lídice da Mata - dá nova redação ao art. 12 e parágrafos;
- No. 189 - Aluizio Bezerra - dá nova redação ao art. 12 e parágrafo;
- No. 148 - Vivaldo Barbosa - dá nova redação ao art. 12 e cria § 2º;
- No. 131 - Sotero Cunha - dá nova redação ao art. 12;
- No. 108 - Cesar Maia - dá nova redação aos artigos 12;
- No. 105 - Cesar Maia - dá nova redação à Seção IV - Das Forças Armadas;
- No. 091 - Gonzaga Patriota - apresenta emenda aditiva à Seção IV - Das Forças Armadas;
- No. 063 - Iram Saraiva - dá nova redação ao parágrafo único do art. 12 e suprime os artigos 14, 15, 16 e 18 do Substitutivo;
- No. 023 - José Genoíno Neto - dá nova redação ao art. 12;
- No. 385 - Mário Maia - dá nova redação ao art. 12 e § 3º; 13 e §§ e ao art. 14 e §§ (parágrafos).

Após análise atenta das emendas apresentadas, entendemos que na forma como se encontra no anteprojeto, o art. 12 não deverá sofrer alteração pois, sua redação está perfeita e justa na ordem da realidade nacional.

#### Seção IV

#### Das Forças Armadas

#### ARTIGO 13

Foram apresentadas as seguintes emendas ao artigo pelos ilustres Constituintes:

- Emendas No. 463 - Nelton Friedrich - dá nova redação ao art. 13;
- No. 435 - Maurício Nasser - acrescenta alínea "a" ao art. 13;
- No. 434 - Maurício Nasser - acrescenta alínea "b" ao art. 13;

- No. 413 - Nelson Jobim - dá nova redação ao art. 13;
- No. 364 - Roberto Freire - dá nova redação ao art. 13;
- No. 291 - Henrique Cardoso - dá nova redação ao art. 13;
- No. 275 - Paulo Ramos - dá nova redação ao art. 13;
- No. 266 - Koyu Iha - dá nova redação ao art. 13;
- No. 241 - Francisco Pinto - dá nova redação ao art. 13;
- No. 227 - Nelton Friedrich - dá nova redação ao art. 13;
- No. 198 - Lídice da Mata - dá nova redação ao art. 13;
- No. 172 - Roberto Brant - dá nova redação ao art. 13;
- No. 060 - Iram Saraiva - dá nova redação ao art. 13;
- No. 024 - José Genoíno Neto - dá nova redação ao art. 13;
- No. 021 - José Genoíno Neto - suprime do art. 13 a expressão "... e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem".

Analisamos em profundidade ao Senador que visou a modificar o "caput" do Art. 13 do Anteprojeto. Como pedido o referido artigo corresponde a melhor solução para o assunto, pois mantém a destinação histórica das Forças Armadas. Pela rejeição, portanto.

#### ARTIGO 14

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos ilustres Constituintes:

- Emendas No. 011 - João Calmon - dá nova redação ao art. 14 e parágrafo;
- No. 483 - Lysâneas Maciel - dá nova redação ao art. 14 e § 1º e acrescenta § 3º;
- No. 473 - Lysâneas Maciel - dá nova redação ao § 2º do art. 14;
- No. 462 - José Carlos Sabóia - dá nova redação ao § 2º do art. 14;
- No. 428 - Domingos Leonelli - dá nova redação ao § 2º do art. 14;
- No. 367 - Roberto Freire - suprime o § 1º e dá nova redação ao § 2º do art. 14;
- No. 277 - Paulo Ramos - dá nova redação ao art. 14;
- No. 267 - Koyu Iha - dá nova redação ao caput do art. 14 e suprime expressões do § 2º do mesmo artigo;
- No. 213 - Délio Braz - substitui o art. 14 e seus dois parágrafos, dando nova redação ao artigo e parágrafo único;
- No. 197 - Lídice da Mata - dá nova redação ao art. 14;
- No. 061 - Iram Saraiva - dá nova redação ao art. 14.

Analisando as diversas emendas apresentadas, concluímos que o Substitutivo do Relator é a forma que melhor atende aos diversos segmentos, sendo quase que uma fusão das emendas apresentadas. Por isso, mantemos a redação original do Substitutivo.

#### ARTIGO 15

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos Ilustres Constituintes:

Emendas No. 330 - Arnaldo Martins - dá nova redação ao art. 15 e seu parágrafo único;

No. 284 - Paulo Ramos - dá nova redação ao art. 15 e seu parágrafo único;

No. 196 - Lídice da Mata - suprime o art. 15;

No. 102 - Geraldo Melo - dá nova redação ao parágrafo único do art. 15.

Nas emendas apresentadas não encontramos subsídios que nos indicassem dar nova redação ao artigo. Por isso sugerimos a manutenção de sua forma original, como se encontra no anteprojeto.

#### ARTIGO 16

Foram recebidas as seguintes emendas pelos Ilustres Constituintes:

Emendas No. 327 - Arnaldo Martins - dá nova redação ao art. 16;

No. 283 - Paulo Ramos - suprime o art. 16;

No. 195 - Lídice da Mata - suprime o art. 16;

No. 173 - Roberto Brant - dá nova redação ao art. 16;

No. 033 - José Genoíno Neto - suprime o art. 16.

A maioria das emendas apresentadas, sugerem a supressão do art. 16. Todavia, pelas novas redações apresentadas e pelo que entendemos, o "habeas corpus" se concede em relação à liberdade de ir e vir. Nas Forças Armadas, por suas peculiaridades, esta liberdade não tem o mesmo sentido da vida social. Daí, damos nova redação ao artigo 16:

"Art. 16 - Não caberá "habeas corpus" em relação a punições disciplinares militares".

#### ARTIGO 17

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos Ilustres Constituintes:

Emendas No. 403 - Brandão Monteiro - dá nova redação ao art. 17;

No. 427 - Domingos Leonelli - dá nova redação ao caput do art. 17 e suprime o parágrafo único;

No. 194 - Lídice da Mata - dá nova redação ao caput do art. 17;

No. 240 - José Tavares - suprime ao caput do art. 17 a expressão: "... ex-

cluídos apenas aqueles que prestam o serviço militar obrigatório".

No. 022 - José Genoíno Neto - suprime do caput do art. 17 a expressão: "... excluídos apenas aqueles que prestam o serviço militar inicial".

Atento no exame das emendas apresentadas ao artigo 17 e suas justificativas, entendemos que a redação como se encontra no anteprojeto é clara e precisa para o que se propõe, daí a mantermos em sua forma original. Os militares no serviço inicial são exatamente aqueles que eventualmente são colocados a serviço da Justiça Eleitoral para garantir os pleitos. Devem, portanto, ficar imunes ao trabalho de politização e de envolvimento nas campanhas eleitorais.

#### SEÇÃO V

#### Da Segurança Pública

#### ARTIGO 18

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos Ilustres Constituintes:

Emendas No. 003 - Hélio Rosas - suprime o item que dispõe sobre os Corpos de Bombeiros.

No. 103 - Juracy Magalhães - acrescenta à seção V, com quatro artigos, dispondo sobre a segurança civil; através de um sistema único e integrado de ações.

No. 086 - José Tavares - dá nova redação ao item IV.

No. 193 - Lídice da Mata - dá nova redação ao art. 18.

No. 279 - Paulo Ramos - dá nova redação ao artigo 18, além de suprimir o item IV.

No. 334 - Arnaldo Martins - emenda aditiva ao art. 18.

No. 373 - Mussa Demes, acrescenta inciso ao artigo 18 e ao artigo 23, dispondo sobre a competência da "Polícia do Tesouro."

Em que pese o elevado alcance das emendas, sopesando cuidadosamente a matéria, somos pela manutenção do texto original do anteprojeto da Subcomissão, mais abrangente e compatibilizado com o importante tema que enfoca. Os cinco itens que especificam os órgãos da Segurança Pública, atendem, devidamente, a preservação da ordem e moralidade públicas; da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bens jurídicos tutelados pela lei.

#### ARTIGO 19

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos Ilustres Constituintes:

Emendas No. 365 - Roberto Freire - propõe a supressão do item IV, que atribui à Polícia Federal competência para exercer a Censura de Diversões Públicas.

- No. 374 - Mussa Demes - visa a inclusão da repressão "respeitada a competência da autoridade aduaneira, no item II.
- No. 278 - Paulo Ramos - dá nova redação retirando a censura classificatória da alçada da Polícia Federal.
- No. 238 - Maurício Fruet - suprime o inciso IV, igualmente retira a censura da Polícia Federal.
- No. 192 - Lídice da Mata - altera a competência da Polícia Federal.
- No. 166 - Santinho Furtado - igualmente suprime o item IV, que dispõe sobre a censura de diversões públicas.
- No. 162 - Marcos Lima - dispõe sobre a competência da Polícia Federal para exercer a polícia de minas.
- No. 064 - Iram Saraiva - dá nova redação ao item IV, com a inclusão das Polícias técnicas e Especializadas.
- No. 027 - José Genoíno Neto - visa a suprimir do item I a repressão "contra a ordem política e social".
- No. 012 - Osmir Lima - propõe a suspensão total do item IV, que dispõe sobre a classificação e controle de diversões públicas.
- No. 412 - Brandão Monteiro - Dispõe sobre a competência da Polícia Federal.
- No. 294 - Antônio Brito - Igualmente suprime o item IV, que dispõe sobre a censura de diversões públicas.
- No. 107 - César Maia - suprime expressão do que dispõe sobre a competência da Polícia Federal.

Devidamente analisadas e cotejadas todas as emendas, optamos pela manutenção do texto do anteprojeto da subcomissão. Com efeito, reputamos oportuno o conceito de Segurança pública, com as atribuições conferidas à Polícia Federal, com arrimo em conceito de federação, que comete à União, sem descambar para o federalismo unitário, competência para organizar polícia de seu interesse.

Quanto ao exercício da classificação e controle de diversões públicas, numerosas emendas propugnam seu deslocamento da Polícia Federal para a esfera administrativa do Ministério da Cultura.

Em face da controvérsia de que se reveste o tema em questão optamos pela manutenção do texto traçado no item IV do anteprojeto, ao tempo em que inserimos parágrafo ao artigo 19, propugnando pelo advento de lei que regule a aplicação da censura classificatória, ou de outro tipo, às diferentes formas de diversão pública.

- "Art. 19 - .....
- I - .....
- II - .....
- III - .....
- IV - .....
- V - .....
- § 1º - .....

§ 2º - A lei regulará a aplicação da censura classificatória, ou de outro tipo, às diferentes formas de diversão pública".

#### ARTIGO 20

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos ilustres Constituintes:

Emendas No. 142 - Francisco Rollemberg - aditiva ao mencionado dispositivo.

No. 412 - Brandão Monteiro - propõe nova redação ao caput e seus três parágrafos...

No. 486 - Lysâneas Maciel - incide equivocadamente sobre item inexistente no art. 20o. pela justificação da emenda, verifica-se que a mesma diz respeito à supressão da censura, tratada no item IV, do art. 199, sobre o qual já nos manifestamos.

No. 472 - Lysâneas Maciel, constitui duplicata da Emenda No. 486, o que a infirma de plano.

No. 324 - Arnaldo Martins, dispõe sobre a competência dos Estados membros no tocante à segurança das pessoas, dispondo ainda sobre as atribuições dos órgãos que integram a Segurança Pública.

No. 313 - José Freire, inclui a expressão... "mediante ações preventivas e repressivas, no caput do artigo.

No. 282 - Paulo Ramos - da nova redação ao caput e seus parágrafos.

No. 222 - João Paulo Pires Vasconcelos - dá nova redação além de incluir um § 40. no artigo, estabelecendo eleição para preenchimento do cargo de Delegado de polícia.

No. 215 - Delio Braz - dá nova redação ao § 1º, dispondo sobre o policiamento ostensivo a ser exercido exclusivamente pelas forças policiais.

No. 191 - Lídice da Mata - propõe a supressão total do caput do artigo em tela.

No. 119 - Nilson Gibson - dá nova redação ao artigo e seus parágrafos.

No. 098 - João Natal - Suprime do § 2º a expressão .... "e perícias de incêndio.

No. 096 - João Natal - dá nova redação ao caput do artigo.

No. 087 - José Tavares - dá nova redação ao § 1º do artigo, preconizando o exercício exclusivo do policiamento ostensivo, por parte das forças policiais.

No. 084 - José Tavares - suprime a expressão .... "e reservas do Exército", do caput do artigo sob exame.

No. 083 - José Tavares - modifica a redação do caput do artigo, incluindo a expressão substitutiva ... "sob o comando dos Governadores".

No. 026 - José Genoíno Neto, dispõe equivocadamente sobre supressão do item IV, inexistente no art. 20o. Entende-se, pela justificação que o



Autor quer suprimir a censura de diversões públicas, prevista no art. 19, § IV.

No. 010 - José Carlos Vasconcelos - propõe nova redação ao § 1º, cometendo às Forças Policiais exclusividade no exercício do policiamento ostensivo.

No 102 - Geraldo Melo - Altera a redação do caput do artigo.

Pela redação do caput do artigo sob exame, os Governadores dos Estados ficariam eventualmente subordinados ao Exército. No exercício de funções constitucionais pelo Exército, somente as polícias Militares e os Corpos de Bombeiros irão para sua jurisdição, sem levar os Governadores.

Conferido pela Subcomissão o status constitucional aos Corpos de Bombeiros, necessário se faz incluir dentre as atribuições da União a de legislar sobre prevenção e proteção contra incêndio e pânico.

Estamos propondo que isso se faça, bem assim, que, acolhendo sugestões contidas em diversas Emendas, dentre as quais uma do Deputado Constituinte Telmo Kirst, que se faculte aos municípios, mediante regras que a lei estabelecerá, seus próprios serviços de prevenção e combate a incêndios. Trata-se, pois, de redação nova que visa à manutenção da coerência do texto, da seguinte forma:

"Art. 20 - As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, organizadas pela lei com base na hierarquia, disciplina e investidura militares, exercendo o Poder de polícia de manutenção da Ordem Pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais; são forças auxiliares e de reserva do Exército nas funções constitucionais destes; enquanto instituições destinadas à preservação da Ordem Pública, permanecem sob a autoridade dos Governadores dos Estados membros, Territórios e Distritos Federal.

§ 1º - .....

§ 2º - .....

§ 3º - Os Municípios poderão criar serviços de prevenção e combate a incêndios sob supervisão e organização dos Corpos de Bombeiros, na forma que a lei estabelecer.

§ 4º - A lei disporá sobre a estrutura básica e condições gerais de convocação ou mobilização das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros".

#### ARTIGO 21

Foram apresentados as seguintes emendas pelos Ilustres Constituintes:

Emendas No. 102 - Geraldo Melo - que intenta suprimir expressões do mencionado artigo.

No. 341 - Ronaldo Cezar Coelho - incluindo parágrafo único ao art, com o fim de estender à polícia civil do Distrito Federal as normas gerais relativas a disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal.

No. 343 - Stélio Dias - dá nova redação ao artigo, incluindo a expressão ... "com exclusividade" para os misteres nele atribuídos às Polícias Judiciárias.

No. 342 - Ronaldo Cezar Coelho - dando nova redação ao artigo.

No. 341 - Ronaldo Cezar Coelho - acrescentando parágrafo ao artigo sob exame, dispondo sobre aplicação à Polícia Civil do Distrito Federal das normas gerais relativas à disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal.

No. 264 - João de Deus Antunes - incluindo no texto do artigo a expressão ... "com exclusividade".

No. 233 - Francisco Sales - suprimindo expressões contidas no artigo.

No. 219 - Alarico Abib - propõe a inclusão de parágrafo ao artigo em tela.

No. 190 - Lídice da Mata - dá nova redação ao artigo.

No. 101 - Maurício Fruet - propondo a inclusão de parágrafo ao artigo.

No. 100 - Ivo Mainardi - dando nova redação ao artigo.

No. 99 - Ivo Mainardi - acrescentando a expressão ... "Ministério público, no texto do artigo sob exame".

No. 089 - Ivo Mainardi - acrescentando parágrafo único ao artigo.

No. 088 - José Tavares - dando nova redação ao artigo.

No. 089 - José Tavares - acrescentando parágrafo único ao artigo.

No. 013 - Lélcio Souza - dando nova redação ao artigo.

No. 001 - Hélio Rosas - propondo nova redação ao artigo, substituindo a expressão ... "repressão criminal", por ... "repressão processual penal".

Além da alteração meramente formal do texto deste artigo, acolhemos emenda do Constituinte Ronaldo Cezar Coelho, que reputamos oportuna, mas que merece ser inserida nas "Disposições Transitórias", vazada nos seguintes termos:

"Art. - Aplicam-se à Polícia Civil do Distrito Federal as normas gerais relativas à disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal".

#### ARTIGO 22

Foram apresentadas as seguintes emendas pelos Ilustres Constituintes:

Emendas No. 443 - Francisco Amaral - propõe nova redação ao artigo sob exame, prevendo a hipótese de requisição das Guardas Municipais pelo Governo Estadual ou Federal, sempre que necessário.

No. 436 - Maurício Nasser - acrescentando parágrafo único e alíneas,

criando e disciplinando a chamada Força Pública Municipal.

No. 199 - Lídice da Mata - propõe a supressão do artigo, considerando desnecessária as Guardas Municipais.

No. 174 - Roberto Brandt - propõe nova redação ao art. 22, estabelecendo as Guardas Municipais apenas às cidades com população acima de 200.000 habitantes.

No. 170 - Roberto Brandt - dispõe igualmente sobre alteração à redação do artigo em tela.

No. 147 - Vivaldo Barbosa - propõe a supressão do artigo.

Diversas emendas vieram ao exame do Relator, versando a questão das Guardas Municipais, propondo várias soluções para uma questão alçada à discussão constitucional pelo anteprojeto da Subcomissão de Defesa do Estado que dispôs no art. 22.

"Art. 22 - Às guardas Municipais sob a autoridade do Prefeito Municipal, compete a vigilância do Patrimônio Municipal.

Trata-se de matéria complexa que não poderá ser decidida sem uma reflexão mais cuidadosa. Muitas foram as ponderações sobre os inconvenientes de uma permissão generalizada para que em todos os municípios se criem essas instituições para-militares-policiais, mesmo que restrita a sua ação à proteção do patrimônio municipal. A realidade política da grande maioria dos municípios recomenda prudência no exame desse assunto. Eventualmente, advertiram-nos muitos Constituintes, que Guardas poderão transformar-se em instrumentos de perseguição política, contribuindo para o aumento da violência política, que ainda caracteriza o cotidiano de muitas áreas de nosso interior. De outro lado, assinalam outros Constituintes, os importantes serviços que essas Guardas, hoje funcionando em diversos municípios do País, independentemente de norma constitucional ou legal, alguns mantidos por taxas cobradas arbitrariamente pelos Governos Municipais, vêm prestando relevante serviço público e comunitário como elementos auxiliares das instituições regulares encarregadas da manutenção da ordem pública e de serviços assistenciais a camadas mais frágeis da população.

A fórmula abrigada no anteprojeto não se nos afigura como a melhor. Ela cria a Guarda Municipal de forma impositiva. Todos os municípios terão de criá-las. Além disso, na preocupação de estabelecer um freio - uma prevenção quanto a possíveis abusos - acabou-se adotando para o dispositivo uma redação que o torna inócuo. Às Guardas Municipais atribui-se funções que não justificam sua criação no texto constitucional.

Entendemos que, por suas características, suas implicações de caráter administrativo e de relacionamento com o aparelho policial convencional e a diversidade de condições econômicas e financeiras dos Municípios e dos Estados, a solução não deve ser a do anteprojeto. O assunto deve ser remetido aos Estados, cada qual deliberando em suas condições de conformidade com suas realidades sócio-econômicas.

Propomos pois, que o artigo 22 do anteprojeto, aproveitando idéias contidas em diversas emendas, seja redigida da seguinte forma:

"Art. 22 - Lei estadual poderá autorizar a criação e o regular funcionamento de Guardas Municipais ou de Vigilantes Municipais,

em Municípios de mais de cem mil habitantes, sob a autoridade do Prefeito Municipal".

#### INCLUIR ONDE COUBER

#### BENS DA UNIÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Em face da premência de tempo e da conseqüente dificuldade na catalogação das emendas, registramos, aqui, outras que não constaram do rol das já assinaladas, inclusive porque diziam respeito a mais de um dispositivo. Nesta conformidade, temos:

Emenda No. 147 - Vivaldo Barbosa - propõe a alteração dos artigos 18, 19, 20 e 21 do Substitutivo.

No. 288 - Meira Filho - incide sobre os artigos 18 e 19, além de criar o art. 23, que dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Classificação de Diversões Públicas.

No. 232 - Francisco Sales, criando no art. 23, a Superintendência Geral das Forças Policiais.

No. 170 - Roberto Brandt, dispondo, outrossim, sobre nova redação do art. 18.

Catalogadas com a expressão "inclua-se onde couber", temos a:

No. 317 - José Freire, estabelece vedação da identificação criminal do indiciado, acusado ou réu, em qualquer fase da investigação ou apuração do delito. Por se tratar de tema estranho a esta Comissão, eis que o assunto integra o Código de Processo Penal, não nos parece que a matéria tenha pertinência expressamente constitucional.

No. 316 - José Freire, no mesmo diapasão da anterior, intenta a extinção do inquérito policial. A matéria, "data venia" impertinente nesta Comissão, merece ser tratada no Código de Processo Penal.

No. 030 - José Genoíno Neto, preceitua o impedimento do Estado na operação de serviços de informações sobre a vida particular e as atividades políticas, sindicais ou religiosas das pessoas.

Oportuno que seja esta Emenda, também ela não tem cabimento nesta Comissão.

Catalogadas ainda como "inclua-se onde couber", "bens da União" e "competência da União", temos as seguintes emendas:

No. 445 - Francisco Amaral, dispondo sobre bens da União.

No. 404 - Brandão Monteiro - incluindo, entre os bens da União a Floresta Amazônica; a Mata Atlântica e o Pantanal Matogrossense.

No. 399 - Otamar Pinto e Mariuce Pinto - dispondo sobre bens da União.

No. 171 - Roberto Brandt - dispondo sobre a competência da união para legislar sobre estrutura básica e condições gerais de convocação e mobilização das Forças Policiais e corpos de Bombeiros.

No. 133 - Dasso Coimbra - suprimindo os parágrafos 2º e 3º do artigo referente aos Bens da União.

No. 032 - José Genoíno Neto - suprimindo o item V, que trata de competência da união.

No. 028 - José Genoíno Neto - suprimindo a alínea "J" do item IX, do artigo que estabelece a competência da união.

No. 002 - Hélio Rosas, suprimindo a alínea "J" do item IX, do artigo que dispõe sobre competência da união.

Para inclusão nas "Disposições Transitórias" temos:

Emenda No. 442 - Francisco Amaral dispositivo asseguratório da manutenção das guardas municipais existentes, do dia da promulgação da constituição elaborada.

No. 187 - Lídice da Mata - extinguindo o Serviço Nacional de Informações. Emenda no. 188 - igualmente da Constituinte Lídice da Mata, criando o Ministério da Defesa, além de extinguir o cargo de Ministro para o chefe do Estado Maior da Forças Armadas e para o chefe do gabinete Militar da Presidência da República.

No. 132 - Sotero Cunha, assegurando numerosos direitos aos ex-combatentes.

No. 031 - José Genoíno Neto - extinguindo as Divisões de Segurança e Informações nos Ministérios Cíveis e as Assessorias de Segurança e Informação nas Autarquias e Empresas Estatais.

No. 19 - José Genoíno Neto - extinguindo o Serviço Nacional de Informações.

No. 020 - José Genoíno Neto - extinguindo o Conselho de Segurança Nacional.

#### SUBSTITUTIVO

A seguir, apresentamos o Substitutivo ao Anteprojeto da Subcomissão IV-B, De Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.

Art. 20. - O Presidente da República poderá decretar, ouvido o Conselho Constitucional, o Estado de Defesa, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave eminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.

§ 1º - O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorar, dentre as discriminadas no § 3º do presente artigo.

§ 2º - O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.

§ 3º - O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação; de correspondência, de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 4º - Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizado pelo poder judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 5º - Decretado o Estado de Defesa ou a sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, com a respectiva justificação, o enviará ao Congresso Nacional que decidirá por maioria absoluta.

§ 6º - O Congresso Nacional, dentro de dez dias contados do recebimento do Decreto, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.

§ 7º - Rejeitado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.

§ 8º - Findo o Estado de Defesa, o Presidente da República prestará ao Congresso Nacional, contas detalhadas das medidas tomadas durante a sua vigência, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.

§ 9º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente num prazo de cinco dias.

§ 10 - Durante a vigência do Estado de Defesa a Constituição não poderá ser alterada. ordem jurídica deve ser sempre preservada, e a qualquer custo.

Art. 21. - O Conselho Constitucional, órgão de Consultoria Política para assuntos referentes à ordem pública e à paz social, é presidido pelo Presidente da República e dele participam o Vice-Presidente, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Ministro da Justiça e um Ministro representante das Forças Armadas, em rodízio anual.

Art. 22. - O Presidente da República poderá decretar o Estado de Sítio, "ad referendum" do Congresso Nacional, nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou comprovada ineficácia da medida tomada de Estado de Defesa.

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único - Decretado o Estado de Sítio, o Presidente da República, em mensagem especial, relatará ao Congresso Nacional os motivos determinantes de sua decisão, justificando as medidas decorrentes, e este deliberará, por maioria absoluta, sobre o decreto expedido para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também, nas mesmas condições, apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.

Art. 23. - O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas por elas abrangidas.

Art. 24. - A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá às normas deste capítulo.

Parágrafo Único - Na hipótese do caput deste artigo, o Presidente do Senado Federal, de imediato e extraordinariamente convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

Art. 25. - Decretado o Estado de Sítio, com fundamento no item I, do artigo 2º, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;

III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

IV - suspensão da garantia de liberdade de reunião;

V - busca e apreensão em domicílio;

VI - intervenção nas Empresas de Serviços Públicos;

VII - requisição de bens.

Parágrafo Único - Não se inclui nas restrições do inciso III deste artigo a difusão de pronunciamento de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas Legislativas, desde que liberados por suas Mesas.

Art. 26. - O Estado de Sítio, nos casos do Art. 20, inciso I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do inciso II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.

Art. 27. - As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio, após sua aprovação.

Art. 28. - Expirado o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.

Parágrafo Único - As medidas aplicadas na vigência do Estado de Sítio serão, logo que o mesmo termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.

Art. 29. - O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvirá os líderes partidários, designará Comissão composta de

cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nas seções I e II.

Art. 30. - Todos os atos praticados com inobservância deste capítulo e das normas dele consequentes estarão sob a jurisdição permanente do poder judiciário.

### SEÇÃO III

#### DA SEGURANÇA NACIONAL

Art. 31. - O Conselho de Segurança Nacional é o órgão destinado à assessoria direta do Presidente da República, nos assuntos relacionados com a Segurança Nacional.

Art. 32. - O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e integrado por todos os Ministros de Estado.

Parágrafo Único - A lei regulará a sua organização, competência e funcionamento e poderá admitir outros membros natos ou eventuais.

### SEÇÃO IV

#### Das Forças Armadas

Art. 33. - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República.

Parágrafo Único - Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Art. 34. - As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Parágrafo Único - Cabe ao Presidente da República a direção da política de guerra e a escolha dos Comandantes-Chefes.

Art. 35. - O Serviço Militar é obrigatório nos termos da lei.

§ 1º - As Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência para eximirem-se de atividades de caráter essencialmente militar.

§ 2º - As mulheres e os eclesíásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

Art. 36. - As patentes, com as prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas, em toda a plenitude, aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados das Forças Armadas.

Parágrafo Único. As patentes são extensivas aos oficiais das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, no âmbito dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Art. 37. Não caberá "habeas corpus" em relação a punições disciplinares militares.

Art. 38. - Os militares, enquanto em efetivo serviço, não poderão estar filiados a partidos políticos.

## SEÇÃO V

## Da Segurança Pública

Art. 39. - A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à Sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - Polícia Federal;
- II - Forças Policiais;
- III - Corpos de Bombeiros;
- IV - Polícias Judiciárias;
- V - Guardas Municipais.

Art. 40. - A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins;

III - exercer a polícia marítima, aérea, de fronteira e de minas;

IV - exercer a classificação e controle de diversões públicas, segundo dispuser a lei;

V - exercer a Polícia Judiciária da União.

§ 1º. - As normas gerais relativas à organização, funcionamento, disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal serão reguladas através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, denominada de Lei Orgânica da Polícia Federal.

§ 2º. - A lei regulará a aplicação da censura classificatória, ou de outro tipo, às diferentes formas de diversão pública.

Art. 41. - As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, organizadas pela lei com base na hierarquia, disciplina e investidura militares, exercendo o Poder de polícia de manutenção da Ordem pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais; são forças auxiliares e de reserva do Exército nas funções constitucionais destes; enquanto instituições destinadas à preservação da ordem pública, permanecem sob a autoridade dos Governadores dos Estados Membros, Territórios e Distritos Federais:

§ 1º - As atividades de policiamento ostensivo são exercidas com exclusividade pelas Forças Policiais.

§ 2º - Aos Corpos de Bombeiros competem as ações de defesa civil, segurança contra incêndios, busca e salvamento e perícias de incêndios.

§ 3º - A lei disporá sobre a estrutura básica e condições gerais de convocação ou mobilização das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros.

Art. 42. - As polícias judiciárias, como polícias civis estaduais, são instituições permanentes, organizadas pela lei e destinadas, ressalvada a competência da União, a exercer, sob a jurisdição da Justiça Civil, a investigação, repressão e prevenção dos delitos penais, bem como a auxiliar o poder Judiciário na aplicação do Direito penal Comum, exercendo seu Poder de Polícia Judiciária nos limites de sua circunscrição, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Parágrafo Único - Lei especial disporá sobre a carreira de Delegado de Polícia, aberta aos bacharéis em direito por meio de concurso público de provas e títulos.

Art. 43. - Lei estadual poderá autorizar a criação e o regular funcionamento de Guardas Municipais em municípios de mais de cem mil habitantes, sob a autoridade do Prefeito Municipal.

## CAPÍTULO II

ASSUNTOS PERTINENTES À SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA QUE DEVEM CONSTAR EM OUTROS CAPÍTULOS.

INCLUIR ONDE COUBER:

Art. 44. - Incluem-se entre os bens da União:

I - as terras devolutas indispensáveis ao desenvolvimento e à segurança nacionais, assim declaradas em lei;

II - os lagos e quaisquer correntes d'água em terreno de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, constituam limites com outros países ou que se estendam a territórios estrangeiros;

III - as ilhas oceânicas e as fluviais e lacustres em águas de seu domínio, dentro da faixa de fronteira, conforme definida em lei;

IV - a plataforma continental;

V - o mar territorial;

VI - as terras banhadas pelo mar territorial e pelas águas interiores;

VII - os que atualmente lhe pertencem.

§ 1º - As praias banhadas pelo mar territorial e águas interiores não são suscetíveis de uso discriminado, salvo por conveniência da proteção ambiental, ou da segurança da nação, do indivíduo, de bens e serviços públicos.

§ 2º - É assegurada aos Estados, aos Territórios, aos Municípios e à Marinha do Brasil a participação no resultado da exploração econômica da plataforma continental e do mar territorial, na forma prevista em lei complementar.

§ 3º - É assegurada aos Estados, aos Territórios, aos Municípios e à Marinha do Brasil a participação no resultado de exploração econômica de jazidas, minas e demais recursos minerais que dependem do transporte hidroviário para sua comercialização, na forma prevista em lei complementar.

Art. 45. - Compete à União:

I - declarar a guerra e fazer a paz;

II - decretar o Estado de Defesa e o Estado de Sítio;

III - organizar, preparar e empregar as Forças Armadas;

IV - organizar e manter a Polícia Federal;

V - planejar e promover a segurança nacional;

VI - conceder permissão, nos casos previstos em lei complementar, para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

VII - autorizar e fiscalizar a produção e a comercialização de material de emprego militar, armas e explosivos;

VIII - explorar diretamente ou mediante autorização ou concessão:

a) - a navegação aeroespacial e a utilização da infraestrutura aeroportuária e de proteção ao voo;

b) - o transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais ou que transponha os limites do Estado ou do Território;

IX - legislar sobre:

a) - direito marítimo, aeroespacial e do trabalho;

b) - defesa civil, defesa territorial e defesa aeroespacial;

c) - mobilização nacional;

d) - jazidas, minas e outros recursos minerais, florestas, caça e pesca;

e) - recursos naturais, vivos ou não, das águas do mar territorial e da zona econômica exclusiva, fluviais e lacustres, do solo e subsolo dessas águas;

f) - a navegação marítima, fluvial e lacustre;

g) - o regime dos portos;

h) - a faixa de fronteiras e ao longo do mar territorial e águas interiores, visando o desenvolvimento e a defesa do patrimônio nacional, a navegação e o meio ambiente;

i) - proteção do meio ambiente;

j) - organização, efetivos, material bélico, instrução, justiça e garantias das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização;

l) - as empresas e entidades públicas ou privadas que exerçam atividades de guardas ou vigilância.

X - manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional;

XI - organizar o sistema nacional de defesa civil.

Art. 46. - Os proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, assim como dois terços, no mínimo, de seus tripulantes, serão brasileiros.

§ 1º - Tratando-se de pessoas jurídicas, a maioria de seu capital deverá pertencer

a brasileiros, em percentual definido em lei.

§ 2º - A navegação de cabotagem para transporte de mercadorias é privativa de navios nacionais, salvo em situações transitórias de premente necessidade pública reconhecida por ato do Poder Executivo.

§ 3º - A armação, a propriedade e a tripulação de embarcações de pesca, esporte, turismo, recreio e apoio marítimo, serão reguladas por lei ordinária.

#### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 47. - Aplicam-se à Polícia Civil do Distrito Federal as normas gerais relativas à disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal.

COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA E GARANTIAS DAS INSTITUIÇÕES

#### SUBCOMISSÃO DE GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO REFORMA E EMENDAS

#### R E L A T Ó R I O

D A

S U B C O M I S S Ã O 40

#### 1 - ANÁLISE DESCRITIVA

A Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas, presidida pelo Constituinte FAUSTO FERNANDES e tendo como Relator o Constituinte NELTON FRIEDRICH, apresentou um Anteprojeto cuja estrutura se firmou em duas linhas básicas:

"a) normas propostas sobre aquilo que se considerou "como matéria própria a ser examinada, com exclusividade", pela Subcomissão";

"b) normas propostas, cujo exame da temática pertence a outra Subcomissão, mas que contém implicações na matéria pertinente às garantias da Constituição, reforma e emendas".

Na primeira parte, a matéria foi dividida em vinte e sete artigos distribuídos em quatro Capítulos: "Da Inviolabilidade da Constituição" (artigos 1o. a 3o.), "Do Tribunal Constitucional" (artigos 4o. a 16), "Da Reforma e das Emendas" (artigos 17 a 23) e "Disposições Transitórias" (artigos 24 a 27).

#### 1.1 - INVIOABILIDADE DA CONSTITUIÇÃO

No Capítulo I, declara-se a inviolabilidade da Constituição que não perderá sua vigência se deixar de ser observada por ato de força ou se for modificada por meio diverso do previsto em seu próprio texto, ao mesmo tempo em que se estatui o dever de todo cidadão de colaborar para o restabelecimento da plena e efetiva vigência da Constituição na hipótese de ato de força ou de modificação,

não autorizada, no texto constitucional (artigo 1o. e parágrafo único). Além disso, estabelece-se a inabilitação para cargo ou função pública, civil ou militar, para quem, por meios violentos, atentar contra a Constituição; e declaram-se inafiançáveis os crimes praticados contra a Constituição, crimes cuja prescrição só começará a correr a partir da data do restabelecimento da ordem constitucional (artigo 2o. e §§). E, por último, outorga-se ao Congresso Nacional a competência para decretar, por maioria absoluta de seus membros, o confisco de bens de quem tenha enriquecido ilicitamente à custa dos cofres públicos ou no exercício de cargo ou função pública.

### 1.2 - TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No Capítulo II, cuida o Anteprojeto da criação do Tribunal Constitucional.

O artigo 4o. e seu parágrafo único versam sobre a composição, designação e qualificação dos membros do Tribunal Constitucional, cuja nomeação estará a cargo do Presidente da República. A duração de seu mandato está fixada no artigo 5o., enquanto que a renovação da composição do Tribunal e os impedimentos de seus integrantes estão disciplinados, respectivamente, nos artigos 6o. e 7o., sendo deferido à Lei Complementar o estabelecimento de outros casos de incompatibilidade (parágrafo único do artigo 7o.). A previsão sobre a eleição do Presidente da Corte Constitucional encontra-se no artigo 8o.

O artigo 9o. define a competência do Tribunal. Essa competência pode ser preventiva, quando o órgão é acionado pelo Presidente da República (artigo 9o., I, "a" e "b"), e posterior, mediante provocação de parte (artigo 9o. II, "a" e III, "a", "b" e "c"). O Anteprojeto consagra, também, o controle da constitucionalidade por omissão dos Poderes Públicos (artigo 9o., II, b).

Os artigos 10 e 11 enumeram as pessoas e entidades que detêm legitimidade "ad causam" para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade e a de inconstitucionalidade por omissão, respectivamente.

O procedimento de acusação contra o Presidente da República, objetivando alcançar a declaração de sua destituição do cargo, por violação intencional da Constituição, vem disciplinado no artigo 12.

O artigo 13 restringe o alcance dos recursos à matéria constitucional, ao passo que a norma contida no artigo 14, determina que a eficácia da decisão proferida pelo Tribunal será a partir do dia imediato à sua publicação, vedada a retroatividade de sua aplicação (artigo 15).

O artigo 16 alberga a possibilidade de o Tribunal dividir-se em Turmas, racionalizando seu trabalho.

### 1.3 - REFORMA E EMENDAS

O Capítulo III do Anteprojeto é dedicado ao disciplinamento da reforma e emendas. Em primeiro lugar, faz-se distinção entre reforma e emenda, tendo cada qual, iniciativa, procedimento, "quorum" e matérias próprias. Para a reforma, reservaram-se as alterações da estrutura do Estado, da organização ou competência dos poderes, da soberania, da declaração de direitos individuais e suas garantias e das normas pertinentes à disciplinação do procedimento legislativo referente às emendas e à própria reforma constitucional. Por emenda, podem ser alteradas todas as normas não compreendidas no elenco das que devem ser objeto de reforma. Reforma e emenda são vedadas na vigência do

estado de sítio e do estado de emergência (artigo 17 e §§ 1o. a 3o.).

A proposta de reforma pode ser apresentada: a) pelo Senado Federal ou pela Câmara dos Deputados, por maioria de seus membros; b) por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados, manifestando-se, cada uma delas, por maioria de seus membros; c) por meio por cento dos eleitores de cada uma de, pelo menos, mais da metade das unidades da Federação (artigo 18). Não pode ser objeto de deliberação a proposta de reforma que revogue as formas federativa de Estado e republicana de Governo; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais (parágrafo único do artigo 18).

De acordo com o Anteprojeto, apresentada uma proposta de reforma, a ela deverão ser anexadas as propostas de emenda em curso e aberto o prazo de trinta dias para recebimento de quaisquer outras (artigo 19). A proposta será discutida e votada em duas sessões legislativas, considerando-se aprovada, quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de dois terços do Congresso Nacional e a ratificação das Assembleias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas por maioria de dois terços de seus membros (artigo 20). Além disso, determina o Anteprojeto que a proposta, aprovada pelo Congresso e ratificada pelas Assembleias, seja submetida a "referendum" popular, dentro de cento e vinte dias, a contar da publicação do resultado da votação das Assembleias (artigo 21). Só então, e se referendada pelo povo, a proposta será promulgada como emenda pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem (artigo 22). O Anteprojeto veda a reapresentação, na mesma legislatura, de proposta de reforma rejeitada (artigo 23).

A proposta de emenda, tem "quorum" de iniciativa, de aprovação e procedimento menos rígido que os da reforma. A proposta de emenda pode ser de iniciativa de: a) um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional; b) um terço das Assembleias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria de seus membros; c) Tribunal Superior, mediante maioria absoluta de seus membros; d) meio por cento dos eleitores de cada uma de, pelo menos, um terço das unidades da Federação (artigo 24).

A proposta de emenda, estabelece-se no Anteprojeto, deve ser discutida e votada em sessão do Congresso Nacional, em dois turnos, com intervalo mínimo de cento e oitenta dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável da maioria absoluta de seus membros. Após isso, a proposta deve ser ratificada por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados, por decisão da maioria de seus membros. O segundo turno e a ratificação das Assembleias serão dispensados se a proposta for aprovada por quatro quintos do Congresso Nacional. Mas, em qualquer caso, até noventa dias após a aprovação da proposta, três por cento dos eleitores de, pelo menos, um terço das unidades da Federação podem requerer seja ela submetida a "referendum" popular (artigo 25). A proposta de emenda rejeitada não pode ser apresentada na mesma e na sessão legislativa seguinte (artigo 26).

### 1.4 - DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

O Capítulo IV do Anteprojeto ficou reservado às disposições transitórias relativas à temática de competência da Subcomissão (parágrafo único do artigo 15 do Regimento da Assembleia Nacional Constituinte) e contém quatro artigos.

1.4.1 - No artigo 27, estabeleceu-se um período mínimo de vigência da Constituição - dois anos - dentro do qual ficam vedadas qualquer reforma ou emenda. Atenta à necessidade imperiosa e inadiável de qualquer modificação no texto constitucional, antes de decorrido o prazo estabelecido, a Subcomissão, no Anteprojeto, excepcionalmente, admite a alteração, desde que a decisão seja tomada por quatro quintos do órgão proponente (artigo 24).

1.4.2 - O artigo 28 está voltado ao provimento inicial do Tribunal Constitucional, ante o princípio da impossibilidade de recondução de seus membros, insculpido no artigo 5o., "in fine". Em consequência, fixa mandatos de diferenciada duração, compatibilizando a norma do artigo 5o. com o critério de renovação por quartas partes, preconizado no artigo 6o.

1.4.3 - O artigo 29 contempla o prazo de cento e oitenta dias para que o Congresso Nacional, mediante lei complementar, discipline o funcionamento do Tribunal, as normas de procedimento e as condições para o exercício da ação de inconstitucionalidade perante o mesmo, obedecidos os princípios já estabelecidos na Constituição.

1.4.4 - No artigo 30 do Anteprojeto, determina-se seja ela submetida a "referendum".

#### 1.5 - SUGESTÕES COMPLEMENTARES

A segunda parte do Anteprojeto, contendo normas cujo exame da temática pertence a outra Subcomissão, mas que têm implicações na matéria pertinente às garantias da Constituição, é composta de dezesseis artigos.

1.5.1 - O primeiro deles, o artigo 31, enumera cinco institutos garantidores do cumprimento da Constituição e disciplinados, em linhas gerais, nos artigos seguintes.

1.5.2 - No artigo 32, cria-se o mandato de segurança coletivo para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas corpus", a ser impetrado por Partidos Políticos, organizações sindicais, órgãos fiscalizadores do exercício de profissão, associações de classe e associações legalmente constituídas e em funcionamento há, pelo menos, um ano, na defesa dos interesses de seus membros ou associados.

1.5.3 - Prevê o Anteprojeto que, por meio da iniciativa popular, três décimos por cento dos eleitores de um quinto das Unidades da Federação podem apresentar projetos de lei sobre qualquer matéria (artigo 33).

1.5.4 - No artigo 34, reconhece-se aos cidadãos o direito de participação ativa no processo legislativo, por intermédio do "referendum". Por ele serão submetidas à apreciação do povo, se o requerer meio por cento dos eleitores de um terço das Unidades da Federação: a) a lei revogada pelo poder público; b) a lei aprovada pelo Congresso Nacional, até três meses a partir de sua publicação.

1.5.5 - No artigo 35, garante-se, também, a participação do povo no Governo. Nele se estipula que "nenhuma decisão em matéria especialmente relevante e que possa causar grande impacto social ou ambiental poderá ser tomada sem que seja aprovada pelo povo em plebiscito". Prevê-se, no parágrafo único, a possibilidade de a consulta popular restringir-se às regiões interessadas.

1.5.6 - No artigo 36, cria-se o "Defensor do Povo" - O "Ombudsman" do Direito sueco -, como delegado do Congresso Nacional, com mandato de dois anos, com possibilidade

de recondução por uma só vez. No artigo 37, enumeram-se as atribuições do "Defensor do Povo", restringindo-se sua atuação à fiscalização dos atos da Administração e à defesa da ecologia e dos interesses do consumidor.

1.5.7 - O estado de sítio e o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou, ainda, de calamidade pública, após audiência prévia do Tribunal Constitucional. O preceito, na sua integralidade, está consagrado no artigo 38 que, em seus dois parágrafos, disciplina, ainda, a imediata manifestação do Congresso Nacional (§1o.) e a convocação do Tribunal e do Congresso, quando as medidas excepcionais ocorrerem em período de necessity (§2o.).

1.5.8 - No artigo 39, dispõe-se que cabe ao Ministério Público zelar pela aplicação e observância da Constituição e das leis, pela defesa do regime democrático e do interesse público, em conjugação com o Defensor do Povo, no que couber".

1.5.9 - O artigo 40 coloca o Tribunal Constitucional no ápice da estrutura do Poder Judiciário, diante da magnitude das funções que lhe foram deferidas pelo Anteprojeto.

1.5.10 - Os artigos 41 e 42 remetem aos Capítulos pertinentes a complementação do procedimento de acusação contra os Ministros e o Presidente da República, na hipótese de ocorrência da violação intencional da Constituição.

1.5.11 - O artigo 43 insere na competência privativa do Senado Federal o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade e dos Ministros de Estado nos crimes de mesma natureza conexos com aquele, bem como o processo e julgamento dos Ministros do Tribunal Constitucional e do Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

1.5.12 - Em contrapartida, a declaração da procedência de acusação contra o Presidente da República e Ministros de Estado continua sendo objeto de competência exclusiva da Câmara dos Deputados (artigo 44).

1.5.13 - Coerentemente, o Anteprojeto sugere que se inclua na competência privativa do Congresso Nacional a aprovação ou suspensão do decreto que estabelecer o estado de sítio ou o estado de emergência (artigo 45).

1.5.14 - Por derradeiro, indica, como sugestão à Comissão de Sistematização, o prazo de cento e oitenta dias para que o Congresso Nacional legisle, complementarmente, sobre tributos, matéria eleitoral, finanças públicas, trabalho, previdência social e outras matérias que julgar indispensáveis à plena eficácia desta Constituição (artigo 46).

#### 2- FUNDAMENTAÇÃO DO ANTEPROJETO

O Anteprojeto da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas resultou, está expresso no relatório, de um consenso entre seus membros, e de resto, entre todos os Constituintes, como o assevera o inexpressivo número de emendas apresentadas.

Reconhece a Subcomissão que "a estabilidade e durabilidade constitucional requerem uma consciência política - que passa pela consciência crítica - inspirada na confiabilidade das instituições, de forma que cada cidadão participativo, organizado, mobiliza-



do, sem abrir mão de seu juízo questionador, se consolide em sujeito coletivo da transformação social e guardião da Lei Maior".

E, mais adiante, afirma o ilustre Relator da Subcomissão:

"Esta Subcomissão tem a tarefa de propor normas sobre a garantia da Constituição, a sua reforma e emendas. É imprescindível, pois, que estabeleçamos certas premissas. A Constituição é a Lei Suprema do Estado, é a base do ordenamento jurídico, é o documento em que, podemos dizer, o povo, titular único da soberania, estabelece as normas da convivência política, e, principalmente, disciplina os poderes que outorga a seus representantes, fixando os limites de seu exercício. Em princípio, pois, para que a obra desta Assembléia possa, realmente ser garantida, é imprescindível seja ela submetida a "referendum" para que os cidadãos decidam se as normas nela contidas satisfazem, realmente suas aspirações e necessidades. A respeitabilidade de documento desse teor (...) se deve não à retórica e a figuras de estilo nele contidas, mas à sua eficácia. Geraldo Ataliba já disse que "de nada valerá termos um belo texto constitucional, se persistir o clima atual, em que ora ela (a Constituição) é obedecida ora desobedecida segundo as conveniências dos poderosos do dia". E a eficácia da Constituição só é possível com a sua legitimidade, o que se consegue, unicamente, com a adesão da vontade popular. No clima republicano em que nos propomos viver, diz Ataliba, "a adesão da vontade popular - muito mais que o mero "consentimento" dos governados - é absolutamente imprescindível para a fixação de instituições sólidas, justas e eficazes, que criem clima de responsabilidade e solidariedade, animadores de um desenvolvimento social estável e seguro" ("Constituinte e Referendum", in Revista do Direito Público, no. 76, p. 70). A adesão da vontade popular, o comprometimento dos cidadãos com a obra desta Assembléia fará deles não apenas co-autores do projeto de vida em comum, mas, e sobretudo, guardas da Constituição. É, pois, imprescindível para a garantia da Lei Fundamental que ela seja, em primeiro lugar, referendada pelo povo. Obtido o endosso dos cidadãos, a Constituição terá, é certo, vida mais longa. Em segundo lugar, convém dedicar algumas normas garantidoras da inviolabilidade do texto constitucional e que assegurem a sua vigência inclusive se deixar de ser observada por ato de força. E aqui é preciso que se estabeleçam penalidades severas para o atentado, por meios violentos, contra a Constituição e para o enriquecimento ilícito à custa do erário público durante eventuais momentos de anormalidade Constitucional, princípio esse que sempre deve vigor. Em terceiro lugar, é necessário que ela seja testada para que possa resolver as crises e não sucumba a elas. É preciso que as crises sejam por ela solucionadas e não que ela se amolde a cada tempestade; ela deve ser, na verdade, a Lei Suprema. Por isso, sem se pretender que seja eterna, deve-se almejar que seja duradoura, estável. A Constituição, como Lei Suprema deve, necessariamente, ter um mecanismo

rígido que, sem vedar as alterações que se fizerem necessárias para ajustamentos posteriores, impeçam as modificações casuísticas para atender a interesses de eventuais detentores do poder. E, mesmo assumindo o risco de declarar o óbvio, convém deixar expresso que as alterações posteriores devem, necessariamente, ser submetidas à apreciação do povo. Em quanto lugar, para garantir a Constituição não basta, tão somente, que seja ela, no texto original ou, posteriormente, nas emendas e na reforma, aprovada diretamente pelo corpo de cidadãos. É, ainda, necessário que, no texto, estejam previstos determinados institutos, certos mecanismos que, realmente, assegurem ao povo o efetivo cumprimento da Constituição. Entre eses institutos destacam-se: o mandado de segurança coletivo, a iniciativa popular, o "referendum" em matéria legislativa, o plebiscito para certas decisões e a instituição do "Defensor do Povo" e do Tribunal Constitucional. No que concerne às sugestões complementares, ou seja, aquelas recomendações endereçadas a outras Subcomissões visando à harmonia do texto final, algumas considerações merecem ser feitas, em razão da relevância de certos institutos ou órgãos cogitados".

## 2.1 - INVIOABILIDADE DA CONSTITUIÇÃO

Os três primeiros artigos do Anteprojeto refletem a preocupação dos Senhores Constituintes, conferencistas e da sociedade em geral em inserir, na futura Carta, disposições sobre sua inviolabilidade, ainda que em estados de anormalidade democrática, e em declarar a inafiançabilidade e a imprescritibilidade dos crimes de atentado violento à Constituição ou de determinar o início da prescrição a partir do restabelecimento da ordem constitucional.

## 2.2 - TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ao apresentar o assunto ao exame da douta Subcomissão, assim se manifestou o eminente Relator:

"A doutrina consagra a existência de dois sistemas de controle da constitucionalidade das leis, o preventivo e o posterior.

O controle preventivo visa a impedir a elaboração de leis inconstitucionais, seja através de um órgão político, seja por intermédio de um órgão jurisdicional. As Cartas Políticas da França e da Áustria testificam as duas hipóteses.

O controle posterior diz respeito tanto à ação direta quanto à indireta, também chamada via de exceção.

Celso Ribeiro Bastos, em seu Curso de Direito Constitucional, preleciona "a via de ação tem por condão expelir do sistema a lei ou ato inconstitucionais, enquanto a via de exceção ou de defesa limita-se a subtrair alguém aos efeitos de uma lei ou ato com o mesmo vício".

No Brasil, inicialmente trilhou-se somente a via indireta ou de exceção, também chamada incidental. Sua adoção foi entronizada no Direito Constitucional pátrio pela Constituição Provisória de 1890 e sedi-

mentada pelo advento do Decreto no. 848, do mesmo ano, ao preconizar que "na guarda e aplicação da Constituição e leis federais, a magistratura federal só intervirá em espécie e por provocação da parte". Esses princípios foram albergados no texto da Constituição de 1891, cristalizando, assim, o controle da constitucionalidade das leis pela via de exceção.

Somente sob o império da Constituição de 1946, mais precisamente sob o influxo da Emenda Constitucional no. 16, de 1965, foi adotada no Brasil a via direta de ataque às leis inconstitucionais, cuja iniciativa foi outorgada com exclusividade ao Procurador-Geral da República, tanto no âmbito federal quanto no estadual (artigo 2o. da Emenda Constitucional no. 16, de 1965).

A Emenda Constitucional no. 1, de 1969, estendeu os efeitos da apresentação proposta pelo Procurador-Geral da República objetivando buscar, do Supremo Tribunal, a interpretação de lei federal ou estadual (artigo 119, I, alínea 1).

E, nesse exato ponto, estancou a evolução do controle da constitucionalidade das leis, no Brasil.

Enquanto isso ocorre no País, a tendência universal é abrir o leque de opções ao controle da legalidade, sobretudo pela instituição de Tribunais ou Conselhos Constitucionais que, embora dotados de poder jurisdicional, encerram em si mesmos uma função política.

Palmilhando algumas constituições que prevêm a existência de Tribunais Constitucionais, constatamos que é multivariado o número de juizes que integram aquela Corte: nove na França e no Peru, dezesseis na Alemanha, quatorze na Áustria, quinze na Itália, doze na Espanha e treze em Portugal. Optamos no Anteprojeto por dezesseis membros, pela aprovação de seu funcionamento também em Turmas ou Câmaras, guardada a representatividade de sua composição.

A representatividade social está assegurada pela indicação de seus membros pelos três Poderes da República, num total de quatro membros cada um, além das indicações oriundas do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. O modelo eleito, assim, aproxima-se daqueles ditados pela Espanha, Itália e Peru, por abarcar a indicação do próprio Poder Judiciário.

A escolha de seus componentes é feita dentre juizes, professores de Direito, advogados e membros do Ministério Público, ou seja, juristas, desde que contem mais de quinze anos de prática profissional, ostentando reconhecida competência e comprovada prática democrática em defesa dos Direitos Humanos. Espelha-se o anteprojeto nas Constituições austríaca, italiana e espanhola, quanto à composição, e peruana, nos atributos complementares.

Nos modelos estrangeiros, no que concerne à duração do mandato dos juizes do Tribunal Constitucional. Assim, Espanha, Itália e França fixam o prazo em nove anos; Alemanha e Áustria consagram doze anos. Escolhemos oito anos com o escopo de poder prever a renovação do Tribunal de dois em dois anos, por quartas partes, vedada a recondução, seguindo a orientação predominante na legislação estrangeira.

De forma análoga, ali fomos buscar a inspiração para introduzir as incompatibilidades com o exercício da função de Ministro do Tribunal Constitucional. Quase que em uníssono, elas vedam o exercício das funções de ministro, parlamentar e dirigente de partido político.

Ao que tange à competência do Tribunal Constitucional, a mescla de princípios se impôs, tanto para harmonizar a tendência dos constituintes quanto para enfeixar no poder de decisão daquele sodalício o controle da constitucionalidade, quer preventivo quer posterior.

Assim, o Anteprojeto:

a) alberga a consulta do Presidente da República sobre a constitucionalidade de tratado, acordos e atos internacionais (Portugal), bem como impõe autorização prévia do Tribunal Constitucional para a decretação do estado de sítio ou de emergência, pelo Presidente da República, exercitando, assim, o controle preventivo;

b) acolhe a declaração da inconstitucionalidade em tese, que pode ser proposta pelo Presidente da República, pelo Procurador-Geral da República, por cinquenta deputados, por vinte senadores, pela maioria dos membros da Assembleia Legislativa, por dez mil cidadãos, pelas entidades associativas de âmbito nacional, criadas por lei e com mais de um ano de funcionamento, e, ainda, pelo Defensor do Povo, outorgando, assim, legitimidade ativa a uma parcela maior da sociedade (Portugal, Peru, Espanha);

c) abriga a declaração de não cumprimento da Constituição (inconstitucionalidade por omissão), sob multifária legitimidade (Portugal e Peru);

d) hospeda a competência para processar e julgar originariamente as controvérsias relativas à legitimidade constitucional das leis e dos atos com força de lei, emanados da União e dos Estados, os conflitos de atribuição, as acusações feitas contra o Presidente da República e os Ministros de Estado por descumprimento intencional da Constituição, além de outras matérias que poderão vir a ser contempladas em lei complementar, buscando no Direito comparado o arrimo para essa enumeração (cumpre destacar que a fonte de inspiração para a acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado repousa no direito alemão e italiano, sobretudo);

e) asila a competência do Tribunal Constitucional para julgar em grau de recurso as decisões dos Tri-

bunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade e apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo (inspirando-se no direito constitucional português), harmonizando, destarte, sua tarefa de guarda da Carta Magna.

Limitando o alcance do recurso estritamente à matéria constitucional, o anteprojeto esposou o princípio consagrado pela Constituição portuguesa; a irretroatividade da declaração de inconstitucionalidade foi colhida na Carta Fundamental do Peru e, finalmente, a possibilidade de o Tribunal dividir-se em Câmaras é previsão constituinte que assenta no exemplo português.

Baseados nesse fecundo campo de observação e na inarredável necessidade que temos de mecanismos EFETIVOS e NÃO SIMBÓLICOS DE GUARDA DA CONSTITUIÇÃO, é que defendemos a instituição do Tribunal Constitucional. Afinal, a simples existência de norma jurídica não significa sua estrita observância. A prevalência, o controle, a fiscalização e a guarda da CONSTITUIÇÃO são metas político-jurídicas. Até porque os problemas constitucionais extrapolam o DIREITO e ATINGEM O PODER. E, por força dessa vocação POLÍTICA e não só jurisdicional, o TRIBUNAL CONSTITUCIONAL deve ser parte expressiva do Capítulo relativo às "GARANTIAS DA CONSTITUIÇÃO", a exemplo das experiências bem sucedidas na Itália e Portugal. O Tribunal Constitucional será, se acatado,

CONQUISTA MARCANTE DESTA CONSTITUINTE."

A instituição do Tribunal Constitucional foi matéria acatada pacificamente no âmbito da Subcomissão. Ali, somente um de seus integrantes postou-se contrariamente à idéia, o que não o impediu de participar ativamente dos trabalhos desenvolvidos.

Assim, do texto originalmente ofertado, somente foi suprimida a expressão "guardada a representatividade de sua composição", no atual artigo 16, e acrescentada a expressão "ou reconhecidas por lei", ao se referir às entidades associativas de âmbito nacional (arts. 10, a e 11, b).

### 2.3 - REFORMA E EMENDAS

Os artigos 17 a 23, o 24 e o 27 visam a garantir ao texto constitucional relativa estabilidade, dificultando-lhe as alterações. Partindo do pressuposto de que determinadas disposições - as que estabelecem as linhas mestras da Constituição - devem ser mais estáveis, a Subcomissão, no Anteprojeto, distingue reforma e emenda, estabelecendo-lhes iniciativa, "quorum" de aprovação e procedimento diversos.

A participação das Assembléias Legislativas dos Estados, além de democratizar o processo de alteração à Lei Maior, visa, sobretudo, a conferir às alterações maior legitimidade, uma vez que, membros da União, devem eles ter direito de participação no processo que objetive modificar as regras dessa "União indissolúvel", como expresso em todas as Constituições republicanas. Ressai o parecer, ainda, que, quanto à iniciativa, o Anteprojeto restaura a tradição democrática das Constituições de 1981, 1934 e 1946, que conferiram às Assembléias Legislativas competência para a iniciativa de modificação da

Lei Maior. Entendeu, contudo, a Subcomissão, que não bastava garantir-lhes o direito de iniciativa; era necessário, também, dar-lhes voz na discussão e aprovação da proposta de modificação.

Para a distinção entre reforma e emenda, a Subcomissão inspirou-se na Carta Magna de 1934 (artigo 178). E, ao dispor sobre a iniciativa de reforma, evitou, sempre que possível, fixar a competência em pessoas, para estabelecê-la em órgãos cuja decisão, segundo o Anteprojeto, é tomada por maioria de seus membros. Com isso, objetivou evitar que a assinatura na proposta de reforma se transforme, como ocorre no sistema atual, em mera formalidade, sem qualquer comprometimento dos subscritores. Senado, Câmara, Assembléias Legislativas serão os autores da proposta; a decisão será tomada por maioria de seus membros.

A norma do artigo 19 "caput", visa a permitir tratamento global da matéria, pois, permite a análise conjunta das diversas propostas de alteração.

A Subcomissão entendeu, ainda, que qualquer alteração à Lei Maior, deve ser procedida após cuidadoso exame e ampla discussão, numa decisão amadurecida, calma e tranquila. Por isso, exigiu no Anteprojeto, a discussão em Sessões Legislativas distintas, para a reforma (artigo 20), e em dois turnos, com intervalo mínimo de cento e oitenta dias para a emenda (artigo 25). Ressaltou o ilustre Relator que "Constituições brasileiras anteriores previram legislaturas distintas (1824, artigo 176), outras, sessões legislativas diversas (1891, § 2o. do artigo 90; 1934, § 1o. do artigo 178; 1946, § 2o. do artigo 217)" e que "disposições que viabilizaram a aprovação casuística e açodada de emendas constitucionais foram introduzidas com o regime (...) de 1964."

### 2.4 - MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

Entendeu a Subcomissão que o reconhecimento da "legitimatío ad causam" a certas organizações é necessidade imperiosa que se impõe a esta Assembléia, a fim de que possam elas defender os interesses de seus membros ou associados (...). Por serem órgãos coletivos, têm essas entidades maior liberdade e mais independência para agir do que os indivíduos que os integram"

### 2.5 - PARTICIPAÇÃO POPULAR

A ampla participação do povo, garantida no Anteprojeto (reforma, artigos 18, III, e 19; emenda, artigos 24, IV, e 25; "referendum" à Constituição, artigo 30; iniciativa popular, artigos 31, II e 33; "referendum" popular, artigos 31, III, e 34; plebiscito, artigo 35) é muito bem fundamentada no relatório, inclusive com visão sintética do Direito Comparado e a posição canhestra em que se situa o Brasil frente a outros países, inclusive da América do Sul.

#### 2.5.1 - "REFERENDUM" POPULAR

Objetiva a Subcomissão, com o "referendum" legislativo garantir ao povo o direito de não ser submetido a lei que a maioria repudie. Para isso, se uma parcela dos cidadãos o requerer, dentro de certo prazo, a lei será submetida a todos os eleitores e só entrará em vigor, se for aprovada pela maioria.

#### 2.5.2 - INICIATIVA POPULAR

Segundo a Subcomissão, "a iniciativa popular provocadora do processo legislativo busca construir os caminhos da democracia direta". E argumenta: "como inexiste democracia sem participação, devemos instrumentalizar a sociedade no que deve ser mudado". Para

concluir: "Só um povo que participa assumirá as leis como obra sua, melhor se comprometendo com elas e exigindo seu cumprimento".

### 2.5.3 - PLEBISCITO

Entende a Subcomissão que o povo deve ser ouvido antes de decisões importantes e que não pode ser submetido a elas quando a maioria dos cidadãos as julga prejudiciais. Salienta, ainda, que para ser "realmente instrumento de participação do povo na co-gestão da coisa pública, é necessário que se restrinja às matérias essencialmente relevantes e que possam causar grande impacto social ou ambiental".

### 2.6 - DEFENSOR DO POVO

Sobre o similar brasileiro do "Ombudsman", diz o relatório:

"A figura do "Defensor do Povo" tem sua origem no Direito sueco, onde existe, formalmente, desde a Constituição de 1809, inspirada no delegado ou agente do Rei Carlos XII (1713). De lá, a instituição foi transplantada para os mais diferentes Estados e, em muitos deles, teve ampliada sua esfera de atuação, perdendo, com isso, prestígio em virtude da ineficiência causada pelo excesso de atribuições. A experiência vivida por esses países nos aconselha a restringir a área de atuação do "Defensor do Povo" à fiscalização dos atos da Administração e à defesa da ecologia e dos interesses do consumidor. E, como na Suécia, é importante que ele seja um Delegado do Parlamento, um Comissário do Poder Legislativo. José Cretella Jr. já o definiu como "órgão de proteção dos cidadãos derivado do Parlamento e detendo uma prerrogativa de controle da Administração exercida numa ampla independência e sem formalismo" (Direito Administrativo comparado), 1972, Ed. J. Bushatsky, p. 201). A essa atribuição típica pode ser acrescida a da defesa da ecologia e dos interesses do consumidor."

### 3. PARECER AO ANTEPROJETO

3.1 - Iniciemos o exame do Anteprojeto da Subcomissão de Garantia da Constituição Reforma e Emendas, pelo seu Capítulo I - Da Inviolabilidade da Constituição.

Os dispositivos que integram este Capítulo, conquanto inspirados pelo elevado propósito de garantir ou preservar a Constituição, pecam pelo irrealismo no trato da matéria, eis que partem do pressuposto de que a integridade da Carta Política será assegurada pela própria Carta, quando todos sabemos que o respeito à Lei Fundamental é fenômeno externo a ela, repousando na consciência de que vale por si, enquanto norma fundamental, por todos venerada e acatada.

A propósito, a mais antiga e duradoura Constituição escrita ainda em vigor, a dos Estados Unidos da América, não é apenas o seu texto - aliás arcaica de forma e com estrutura anacrônica -, mas sobretudo a realidade da vida americana, tal como a vê e filtra a Suprema Corte do Estados Unidos.

Naquele diploma, cuja longevidade a todos espanta, não existe artigo algum dizendo que ela não pode ser violada, pela simples razão de que também não existe ninguém que acredite possível fazê-lo impunemente.

No particular, vale lembrar a observação irônica de Georges Burdeau a respeito dos mecanismos de defesa da Constituição da

Áustria, concebidos teoricamente pelo jurista Hans Kelsen: funcionam como sismógrafos, que registram pequenos abalos, pois quando estes são grandes destroem o próprio aparelho destinado a registrá-los ...

Por isso, a inserção do Capítulo, contraditoriamente, ao invés de enaltecer a estabilidade da Constituição, faz ressaltar a possibilidade normativa de que ela venha a ser agredida, prevendo-se até pena para quem cometer o supremo sacrilégio cívico de atentar contra a Lei Maior.

Essas as razões da nossa total discordância com a existência desse Capítulo no texto do Anteprojeto.

3.2 - A matéria seguinte, que compõe o Capítulo II do Anteprojeto, é a que institui o Tribunal Constitucional. A matéria tem sido amplamente discutida, tanto no seio da Constituinte, quanto nos meios universitários e na imprensa, havendo despertado a adesão de uns e a repulsa de outros a idéia de se criar um Tribunal Constitucional, com a missão precípua de exercer o controle de constitucionalidade, preventivo ou repressivo, além da chamada inconstitucionalidade por omissão, figura existente, entre outras, na Constituição da República Portuguesa, de 1976 (artigo 283).

Se acolhida a proposta, retirar-se-á do Supremo Tribunal Federal essa mesma competência, que ele possui e exerce, com exemplar equilíbrio e rara sensibilidade política, desde os primórdios da República, tendo construído, no particular, um dos mais avançados sistemas de controle dentre os existentes no direito constitucional contemporâneo.

A propósito, quem se der ao cuidado de estudar os vários sistemas de controle da constitucionalidade das leis, verá que, em resumo, eles são redutíveis a três grandes famílias ou tipos, no direito público atual:

- a) concentrado;
- b) difuso; e
- c) misto.

Pelo primeiro, que é o proposto no Anteprojeto, centraliza-se a função de controle nas mãos de uma só Corte, de inspiração ou composição política, tal como, presentemente, na Alemanha, Itália, Portugal e Espanha. No parecer que em seguida daremos à Emenda no. 40.047-1, de autoria do nobre Constituinte Daso Coimbra, fazemos referência, citando importantes comentaristas internacionais do Direito Constitucional, ao processo de politização da Justiça nos países em que se adotou esse sistema.

Pelo sistema difuso, que é a tradição brasileira, inspirada no modelo norteamericano, todos os juizes e tribunais apreciam a constitucionalidade das leis, no exercício regular de sua jurisdição, embora só as Cortes possam declarar a invalidade das leis e, entre nós, em caráter definitivo, apenas o Supremo Tribunal Federal, com a participação do Senado Federal, para suspender a execução de norma declarada como incompatível com a Constituição.

Finalmente, pelo sistema misto - que é o que ora se pratica no Brasil -, o controle tanto se faz, difusamente, no exame de casos judiciais em concreto, quanto concentradamente, em determinada Corte, caso em que o acesso a esta fica restrito a determinada hipótese (lei em tese), e só pode ser usada por órgãos ou autoridades especiais, no caso brasileiro, o Procurador-Geral da República.

Pois bem, sem base em nenhuma experiência própria, nem na análise da praxe alienígena, como também buscamos demonstrar mais amplamente no estudo da referida Emenda Daso Coimbra, cremos ser temerária a adoção da fórmula sugerida no Anteprojeto, que, ademais, rompe com a nossa tradição, no particular, desprezando aquela que talvez seja a mais rica e mais importante criação do Direito Público brasileiro, o nosso peculiar sistema misto de controle de constitucionalidade das leis. Por isso - pelas razões aqui expostas - não acolhemos a proposta, para que se conserve com o Supremo Tribunal Federal a competência para exercer o controle da constitucionalidade das leis tal qual delineado no direito brasileiro. Nossa proposta, pois, é fundir os Capítulos I e II para que seja ampliada e fortalecida a competência única ou, em última instância, a de decidir sobre todas as questões que digam respeito à garantia e inviolabilidade dos princípios constitucionais. E para que se quebre o monopólio do Procurador-Geral da República para propor a ação de inconstitucionalidade. Acreditamos, desse modo, atender aos objetivos do Anteprojeto por caminhos mais adequados e preservar a intenção da Subcomissão, sustentada com brilho, com pura e elevada inspiração democrática.

3.3 - Examinemos, agora, o Capítulo III, que trata da Reforma e das Emendas à Constituição.

Preliminarmente, ressalte-se a inconsistência teórica e a ausência de interesse prático na distinção que a proposta consagra, entre reforma e emenda constitucionais. Como adverte, o Professor Pinto Ferreira, em acepção ampla, reforma, emenda e revisão da Constituição são conceitos que se identificam. Assim, salvo o interesse histórico que desperta, no caso, o texto da Constituição de 1934, que adotou a tricotomia, não vemos razão para acolher a distinção, preferindo reduzir tudo a emenda, como meio e modo de reformar ou alterar a Constituição, quaisquer que sejam as matérias sobre que versem as modificações do texto da Lei Maior. Assim, impõem-se suprimir, onde houver, referências às duas expressões, bem como os dispositivos que, substancialmente, as acolhem, como os §§ 1o. e 2o. do artigo 17, entre outros.

Nessa parte do Anteprojeto, discordamos, ainda, do tratamento dado à iniciativa para propor alterações constitucionais. Entendemos que deva ser mantida a do Presidente da República, pois, historicamente, no Brasil, como alhures, de mero executor das leis, na doutrina clássica dos poderes, o Executivo transformou-se, inicialmente, em colegislador ao lado do Parlamento, para, em seguida, assumir posição de liderança no processo legislativo, tanto nos regimes presidencialistas, quanto no parlamentarismo. Ainda recentemente, falando nesta Casa, como conferencista no Seminário promovido pelo Ministério da Administração, em sessão presidida pelo Constituinte Ulysses Guimarães, o professor Uwe Thaysen demonstrou que na Alemanha 75% da iniciativa legislativa é do Poder Executivo. Vedar-se, pois, ao Presidente da República o poder de iniciativa é regredir no tempo, desconhecendo a importância que o Executivo, efetivamente, possui na formação e execução da política de Governo em todos os setores da vida nacional. Assim, é de se incluir, no artigo 18, o Presidente da República como legitimado a apresentar propostas de emenda constitucional, poder igualmente conferido aos membros das duas Casas do Congresso Nacional e às Assembléias Legislativas dos Estados.

Diversamente, entendemos não se deva ensejar tal iniciativa diretamente aos eleitores, como proposto no item III, do mesmo

artigo, não só porque, através do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas esse mesmo eleitor poderá influir em toda e qualquer reforma do texto constitucional, sendo a sua voz refinada e aumentada através de seus representantes, tal como ensinaram os pais da democracia americana nas lições de "O Federalista".

Nesta mesma linha de considerações, entendemos impróprio, ao sistema constitucional brasileiro, a introdução de "referendum", previsto no projeto, através do qual se pretende devolver diretamente ao eleitorado o poder de confirmar ou rejeitar as emendas constitucionais aprovadas pelos seus representantes. Em parecer que damos à Emenda no. 40004-8, do nobre Deputado Constituinte Ruy Nedei, fazemos uma apreciação mais detalhada desse instituto, que, em diversos países, tem servido mais a regimes autoritários e ditatoriais do que democráticos.

De igual sorte, temos por contrária às tradições do nosso Direito Público Constitucional a idéia de submeter às Assembléias Legislativas estaduais, para fins de ratificação, as propostas de emenda constitucional aprovadas pelo Congresso Nacional por dois terços de seus membros. A fórmula, sobre ser complicadora e entravadora das reformas constitucionais, nada lhes acrescentaria em termos de legitimidade, antes servindo para estimular aqueles que, vencidos no debate, a nível de Congresso Nacional, se dispusessem a continuar combatendo aquelas propostas que não conseguiram obstaculizar no fórum adequado, que é o Legislativo Federal. Suprimam-se, por isso, no artigo 20, as expressões "e a ratificação de pelo menos" até "de seus membros". Igualmente, no artigo 25, caput, as expressões equivalentes, bem como todo o seu parágrafo 3o.

Por último, no Capítulo das Disposições Transitórias, a norma que veda alterações no texto constitucional, pelo prazo de dois anos, salvo se acolhidas por quatro quintos dos membros do órgão proponente, embora inspirada no sadio propósito de evitar a instabilidade constitucional, em verdade não logrará esse objetivo, eis que, na praxe parlamentar brasileira, é comum a figura do apoioamento, em que o Deputado ou Senador adere apenas à proposta de discussão, embora se reserve o direito de, no mérito, vir a votar contra aquilo que admitiu discutir.

Além do mais, e aqui nos permitimos adiantar considerações mais aprofundadas a respeito da almejada estabilidade constitucional, nunca é demais relembrar que as Constituições, como as instituições que lhe dão suporte, têm sua durabilidade ligada ao desenvolvimento e ao amadurecimento global do País. Se este, como um todo, ainda está em processo de acomodação e de busca de caminhos, as flutuações constitucionais ao invés de serem sintomas de crise, antes traduzem anseios de aperfeiçoamento e, por isso, não devem ser inibidas.

Assim, somos pela supressão pura e simples de todo o Capítulo IV, inclusive para excluir do texto do Anteprojeto, também nesta parte, as referências ao Tribunal Constitucional, pelas razões inicialmente apontadas.

Também, pelas razões aqui expostas, devem ser rejeitadas todas as sugestões pertinentes a "referendum" popular e as alusivas ao Tribunal Constitucional.

Examinando as Emendas apresentadas, em documento anexo, resultaram integralmente aprovadas as seguintes: 40004-8; 400047-1; 400135-4; 400137-1; 400157-5; 400209-1; 400310-1; 400312-8; 400332-2; 400363-2; 400378-1; 400424-8; 400425-6; 400461-2.

Foram parcialmente aprovadas:  
400051-0; 400113-3; 400114-1; 400117-6;  
400161-3; 400255-5.

As seguintes Emendas resultaram rejeitadas: 400049-8; 400070-6; 400136-2;  
400138-9; 400145-1; 400151-6; 400153-2;  
400155-9; 400158-3; 400168-1; 400216-4;  
400217-2; 400252-1; 400265-2; 400304-7;  
400307-1; 400354-3; 400376-4; 400377-2;  
400422-1; 400423-0; 400430-2; 400468-0;  
400469-8.

Foram declaradas prejudicadas as Emendas que se seguem: 400050-1; 400055-2;  
400058-7; 400071-4; 400118-4; 400130-3;  
400134-6; 400149-4; 400150-8; 400156-7;  
400159-1; 400160-5; 400178-8; 400210-5;  
400211-3; 400212-1; 400254-7; 400257-1;  
400258-0; 400268-7; 400269-5; 400270-9;  
400286-5; 400299-7; 400300-4; 400309-8;  
400311-0; 400368-3; 400375-6; 400388-8;  
400390-0; 400391-8; 400476-1; 400481-7.

Diante das razões expostas no Relatório e nos Pareceres ao Anteprojeto da Subcomissão e às Emendas apresentadas, oferecemos o Substitutivo que se segue.

SUBSTITUTIVO AO ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO DE GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO, REFORMA E EMENDAS

## TÍTULO

### DAS GARANTIAS DA CONSTITUIÇÃO

#### CAPÍTULO I

##### DA INVIOABILIDADE DA CONSTITUIÇÃO

Art. 48 - Ao Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compete, em única ou última instância, a decisão de todas as questões que digam respeito a garantia e inviolabilidade dos princípios assegurados por esta Constituição.

Parágrafo Único - O Supremo Tribunal Federal compõem-se de dezesseis Ministros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Art. 49 - Ao Supremo Tribunal Federal, na sua competência constitucional, cabe, especialmente e privativamente:

I - por solicitação do Presidente da República, examinar, preventivamente, a constitucionalidade de qualquer norma constante de tratados, acordos e atos internacionais;

II - declarar a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo federal ou estadual ou a interpretação que devam ter;

III - declarar a inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas ou executivas, assinando ao Poder competente prazo para sua adoção, sob pena de responsabilidade e de suprimento pelo Tribunal;

IV - processar e julgar originariamente:

a) - os conflitos de atribuições entre os Poderes da União e os Estados, entre estes ou entre estes e os Municípios;

b) - nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Deputados e Senadores, os Ministros de Estado, os seus

próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

c) - outras matérias de natureza constitucional;

V - julgar, em grau de recurso, as decisões de outros Tribunais que:

a) - recusem aplicação de norma, com fundamento em sua inconstitucionalidade;

b) - apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada no processo.

Art. 50 - São partes legítimas para propor a ação de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - o Procurador-Geral da República;

III - o Governador de Estado;

IV - as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mediante proposta de um quinto dos membros de cada Casa;

V - as Assembléias Legislativas, por decisão da maioria de seus membros;

VI - o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil;

VII - a direção nacional dos Partidos Políticos.

Art. 51 - Quando o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, perderá ela a eficácia a partir da publicação da decisão.

#### CAPÍTULO II

##### DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Art. 52 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por voto favorável de um terço de seus membros;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, por um terço de seus membros.

§ 1o. - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de estado de defesa.

§ 2o. - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

a) - a forma federativa de Estado;

b) - a forma republicana de governo;

c) - o voto direto, secreto, universal e periódico;

d) - a separação dos Poderes; e

e) - os direitos e garantias individuais.

Art. 53 - A proposta de emenda à Constituição será discutida e votada em sessão do Congresso Nacional, em dois turnos, com intervalo mínimo de noventa dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de dois terços de seus membros.

Art. 54 - A proposta de emenda rejeitada não pode ser apresentada na mesma sessão legislativa.

#### SUGESTÕES COMPLEMENTARES

Inclua-se onde couber:

Art. 55 - Para garantir o cumprimento da Constituição, além dos já disciplinados, são assegurados os seguintes institutos:

I - mandado de segurança coletivo;

II - iniciativa popular;

III - Defensor do Povo.

Art. 56 - O mandado de segurança coletivo, para proteger direito líquido e certo não amparado por "habeas-corpus", pode ser impetrado por Partidos Políticos, organizações sindicais, associações de classe e associações legalmente constituídas em funcionamento há pelo menos, um ano, na defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Art. 57 - Por meio de iniciativa popular, três décimos dos eleitores de um quinto das unidades da Federação podem apresentar projeto de lei sobre qualquer matéria.

Art. 58 - O Defensor do Povo será eleito pelo Congresso Nacional, dentre cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos e de reputação ilibada e terá mandato de dois anos, permitida a reeleição por uma só vez.

Parágrafo Único - O Regimento Comum do Congresso Nacional disporá sobre o processo da eleição referida neste artigo.

Art. 59 - São atribuições do Defensor do Povo:

I - velar pelo cumprimento da Constituição, das leis e demais normas regulamentares por parte da Administração Pública federal, estadual e municipal;

II - promover os meios visando a defesa do cidadão contra ações ou omissões lesivas aos seus interesses, praticadas por titular de cargo ou função pública, recebendo e apurando as respectivas queixas e denúncias;

III - criticar e censurar atos da Administração Pública, zelar pela sua celeridade e racionalização dos processos administrativos e recomendar correções e melhorias dos serviços públicos;

IV - promover a defesa da ecologia e dos direitos dos consumidores.

Parágrafo único - A lei regulamentará a composição e o funcionamento da Defensoria do Povo.

Art. 60 - A lei regulará a forma e os critérios a serem adotados nos plebiscitos visando à aferição da vontade popular, a respeito de assuntos de grande relevância social.

Art. 61 - O Congresso Nacional, por maioria absoluta de seus membros, após sentença condenatória transitada em julgado, pode decretar o confisco de bens de quem tenha enriquecido ilícitamente à custa dos cofres públicos ou no exercício de cargo ou de função pública.

Art. 62 - Os atos de corrupção administrativa importarão a suspensão dos direi-

tos políticos de cinco a dez anos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal correspondente.

§ 1o. - O ato será declarado pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República ou de qualquer cidadão, conferindo-se ao acusado o direito de ampla defesa.

§ 2o. - São imprescritíveis os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário público.

Art. 63 - Constituem crimes de responsabilidade, puníveis com perda do mandato eletivo ou da função pública, os praticados pelo Presidente da República, Ministros de Estado e dirigentes de órgãos públicos e entidades da Administração Indireta, que impliquem inobservância de normas constitucionais.

Art. 64 - Somente o Congresso Nacional, por lei aprovada por dois terços dos membros de cada Casa, pode conceder anistia a autores de atentados violentos à Constituição.

#### S U B S T I T U T I V O

Presidente: Sen. JARBAS PASSARINHO

Vice-Presidente: Dep. ASDRUBAL BENTES

Segundo Vice-Presidente: Dep. SAULO QUEIROZ

\*Relator: Dep. PRISCO VIANA

Brasília-DF, 06 de Junho de 1987.

#### V - SUBSTITUTIVO

#### DO SISTEMA ELEITORAL

Art. 1o - O sufrágio é universal, e o voto, direto e secreto.

Art. 2o - São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contem dezoito anos ou mais, alistados na forma da lei.

§ 1o. - O alistamento e o voto são obrigatórios, salvo para os analfabetos, os maiores de setenta e cinco anos e os deficientes físicos.

§ 2o. - Não podem alistar-se eleitores os que não saibam exprimir-se na língua nacional e os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos seus direitos políticos.

§ 3o. - São elegíveis os alistáveis, na forma desta Constituição e da lei.

Art. 3o - Os militares são alistáveis, exceto os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório.

Art. 4o - Lei Complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, tomando em conta a vida pregressa dos candidatos, a fim de proteger:

I - o regime democrático;

II - a probidade administrativa;

III - a normalidade e legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta;

IV - a moralidade para o exercício do mandato.

§ 1o. - São elegíveis os militares alistáveis que tenham mais de dez anos de serviço, desde que espontaneamente afastados da atividade, e os militares alistáveis, de mais de dez anos de serviço ativo, agregados por ordem da autoridade superior ao se candidatarem. Nesse caso, se eleitos, passam, automaticamente, para a inatividade quando diplomados.

§ 2o. - São exigidos, como condição de elegibilidade, a filiação a partido político e o domicílio eleitoral na circunscrição, por prazo mínimo de seis meses.

Art. 59 - É permitido o registro de candidatos a dois cargos eletivos, na mesma circunscrição, sendo um executivo e outro legislativo.

Art. 69 - O Presidente da República será eleito na forma desta Constituição, até noventa dias antes do termo do mandato de seu antecessor.

§ 1o. - Considerar-se-á eleito o candidato que obtiver maioria absoluta de votos.

§ 2o. - Se nenhum candidato alcançar essa maioria, renovar-se-á a eleição, dentro de quarenta e cinco dias depois de proclamado o resultado da primeira. Ao segundo escrutínio somente concorrerão os dois candidatos mais votados no primeiro, sendo eleito o que reunir a maioria dos votos válidos.

§ 3o. - Considerar-se-á eleito o candidato a Vice-Presidente da República, em virtude da eleição do candidato a Presidente com ele registrado.

§ 4o. - É de cinco anos o mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República.

Art. 79 - O Governador de Estado será eleito até cem dias antes do termo do mandato de seu antecessor, na forma dos parágrafos 1o. e 2o. do artigo anterior, para mandato de quatro anos, e tomará posse no dia 1o. de janeiro do ano subsequente.

Parágrafo Único - Considerar-se-á eleito o candidato a Vice-Governador, em virtude da eleição do candidato a Governador com ele registrado.

Art. 89 - O Prefeito será eleito até noventa dias antes do termo do mandato de seu antecessor, para mandato de quatro anos, aplicadas as regras do parágrafo 1o. e 2o. do art. ..., quando se tratar de municípios de mais de cem mil eleitores.

Parágrafo Único - Considerar-se-á eleito o candidato a Vice-Prefeito, em decorrência da eleição do candidato a Prefeito com ele registrado.

Art. 99 - Perderão o mandato o Governador e o Prefeito que assumirem outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta.

Art. 10. - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão, pelo sistema majoritário,

respectivamente, três Senadores, com mandato de oito anos.

Parágrafo Único - A representação de cada Estado e do Distrito Federal renovar-se-á de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

Art. 11. - Os Deputados Federais e Estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, voto majoritário e proporcional, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo Único - Os Vereadores de municípios de mais de um milhão de eleitores serão eleitos segundo o sistema estabelecido no caput deste artigo, e os demais pelo sistema proporcional, em ambas as hipóteses para mandato de quatro anos.

#### DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 12. - É livre a criação de associações e partidos políticos. Na sua organização e funcionamento, serão resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados, ainda, os seguintes princípios:

I - filiação partidária assegurada a todo cidadão no pleno gozo dos seus direitos políticos;

II - proibição aos partidos políticos e associações de utilizarem organização paramilitar, bem assim de se subordinarem a entidades ou Governos estrangeiros;

III - aquisição de personalidade jurídica de direito público, mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais constem normas de fidelidade e disciplina partidárias;

IV - exigência de que os partidos sejam de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais, e tenham atuação permanente, baseada na doutrina e no programa aprovados em convenção.

§ 1o. - Somente terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado nacional, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um deles.

§ 2o. - A lei disporá sobre a preservação dos mandatos dos eleitos por partidos que não tenham satisfeito as condições do parágrafo anterior.

§ 3o. - Igualmente, na forma que a lei estabelecer, a União indenizará os partidos pelas despesas com suas campanhas eleitorais e atividades permanentes.

Art. 13. - A criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos serão disciplinadas em lei, assegurada a autonomia dos estatutos para disporerem quanto a regras próprias de organização, funcionamento e consultoria prévia aos filiados sobre decisões partidárias.

#### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 14. - O disposto no § 19 do art. 12 desta Constituição não se aplica aos Senadores, Deputados Federais e Estaduais eleitos em 1986.



Art. 15. - Os Prefeitos Municipais e Vereadores eleitos em 1986 e 1988 terão seus mandatos encerrados no dia 1o. de Janeiro de 1991. É facultado aos Prefeitos eleitos em 1988 a reeleição nas condições que a lei estabelecer.

Art. 16. - Os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos em 15 de Novembro de 1982, terminarão no dia 1o. de Janeiro de 1989, com a posse dos eleitos.

Art. 17. - Os mandatos dos Governadores e dos Vice-Governadores, eleitos em 15 de Novembro de 1986, terminarão no dia quinze de março de 1991.

Art. 18. - O mandato do atual Presidente da República terminará em quinze de março de 1990.

Art. 19. - As atuais Assembleias Legislativas, com poderes constituintes, elaborarão em dois turnos de discussão e votação e pelo voto da maioria absoluta de seus membros, no prazo de cento e cinquenta dias de promulgação desta Constituição, as Constituições de seus respectivos Estados.

SUBSTITUTIVO AO ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA

Art. 20. - O Presidente da República poderá decretar, ouvido o Conselho Constitucional, o Estado de Defesa, quando for necessário preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções.

§ 1º - O decreto que instituir o Estado de Defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará as medidas coercitivas a vigorar, dentre as discriminadas no § 3o do presente artigo.

§ 2º - O tempo de duração do Estado de Defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, e por igual período, se persistirem as razões que justificaram a decretação.

§ 3º - O Estado de Defesa autoriza, nos termos e limites da lei, a restrição ao direito de reunião e associação; de correspondência; de comunicação telegráfica e telefônica; e, na hipótese de calamidade pública, a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos e privados, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 4º - Na vigência do Estado de Defesa, a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultando ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação. A prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizado pelo poder judiciário. É vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 5º - Decretado o Estado de Defesa ou a sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, com a respectiva justificação, o enviará ao Congresso Nacional que decidirá por maioria absoluta.

§ 6º - O Congresso Nacional, dentro de dez dias contados do recebimento do Decreto, o apreciará, devendo permanecer em funcionamento enquanto vigorar o Estado de Defesa.

§ 7º - Rejeitado pelo Congresso Nacional, cessa imediatamente o Estado de Defesa, sem prejuízo da validade dos atos lícitos praticados durante sua vigência.

§ 8º - Findo o Estado de Defesa, o Presidente da República prestará ao Congresso Nacional, contas detalhadas das medidas tomadas durante a sua vigência, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.

§ 9º - Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado extraordinariamente num prazo de cinco dias.

§ 10 - Durante a vigência do Estado de Defesa a Constituição não poderá ser alterada.

Art. 21. - O Conselho Constitucional, órgão de Consultoria Política para assuntos referentes à ordem pública e à paz social, é presidido pelo Presidente da República e dele participam o Vice-Presidente, os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Ministro da Justiça e um Ministro representante das Forças Armadas, em rodízio anual.

Art. 22. - O Presidente da República poderá decretar o Estado de Sítio, "ad referendum" do Congresso Nacional, nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou fatos que comprovem a ineficácia da medida tomada de Estado de Defesa.

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo Único - Decretado o Estado de Sítio, o Presidente da República, em mensagem especial, relatará ao Congresso Nacional os motivos determinantes de sua decisão, justificando as medidas decorrentes, e este deliberará, por maioria absoluta, sobre o decreto expedido para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também, nas mesmas condições, apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.

Art. 23. - O decreto do Estado de Sítio indicará sua duração, as normas necessárias à sua execução e as garantias constitucionais cujo exercício ficará suspenso; após sua publicação, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas por elas abrangidas.

Art. 24. - A decretação do Estado de Sítio pelo Presidente da República, no intervalo das sessões legislativas, obedecerá às normas deste capítulo.

Parágrafo Único - Na hipótese do caput deste artigo, o Presidente do Senado Federal, de imediato e extraordinariamente, convocará o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato do Presidente da República, permanecendo o Congresso Nacional em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

Art. 25. - Decretado o Estado de Sítio, com fundamento no item I, do artigo 2º, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção obrigatória em edifício não destinado a réus e detentos de crimes comuns;

III - restrições objetivas à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

IV - suspensão da garantia de liberdade de reunião;

V - busca e apreensão em domicílio;

VI - intervenção nas Empresas de Serviços Públicos;

VII - requisição de bens.

Parágrafo Único - Não se inclui nas restrições do item III deste artigo a difusão de pronunciamento de parlamentares efetuados em suas respectivas Casas legislativas, desde que liberados por suas Mesas.

Art. 26. - O Estado de Sítio, nos casos do ART. 20, item I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior. Nos casos do item II do mesmo artigo, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra ou agressão armada estrangeira.

Art. 27. - As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o Estado de Sítio; todavia, poderão ser suspensas mediante o voto de dois terços dos respectivos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as do Deputado ou Senador cujos atos, fora do recinto do Congresso, sejam manifestamente incompatíveis com a execução do Estado de Sítio, após sua aprovação.

Art. 28. - Expirado o Estado de Sítio, cessarão os seus efeitos, sem prejuízo das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes.

Parágrafo Único - As medidas aplicadas na vigência do Estado de Sítio serão, logo que o mesmo termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas, indicando nominalmente os atingidos e as restrições aplicadas.

Art. 29. - O Congresso Nacional, através de sua Mesa, ouvirá os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas previstas nas seções I e II.

Art. 30. - Todos os atos praticados com inobservância deste capítulo e das normas dele consequentes estarão sob a jurisdição permanente do poder judiciário.

### SEÇÃO III

#### DA SEGURANÇA NACIONAL

Art. 31. - O Conselho de Segurança Nacional é o órgão destinado à assessoria direta do Presidente da República, nos assuntos relacionados com a Segurança Nacional.

Art. 32. - O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e integrado por todos os Ministros de Estado.

Parágrafo Único - A lei regulará a sua organização, competência e funcionamento e poderá admitir outros membros natos ou eventuais.

### SEÇÃO IV

#### Das Forças Armadas

Art. 33. - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República.

Parágrafo Único - Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Art. 34. - As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Parágrafo Único - Cabe ao Presidente da República a direção da política de guerra e a escolha dos Comandantes-Chefes.

Art. 35. - O Serviço Militar é obrigatório nos termos da lei.

§ 1º - As Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência para eximirem-se de atividades de caráter essencialmente militar.

§ 2º - As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

Art. 36. - As prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas, em toda a plenitude, aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados das Forças Armadas.

Parágrafo Único. As prerrogativas são extensivas aos oficiais das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, no âmbito dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Art. 37. Não caberá "habeas corpus" em relação a punições disciplinares militares.

Art. 38. Os militares, enquanto em efetivo serviço, não poderão estar filiados a partidos políticos.

### SEÇÃO V

#### Da Segurança Pública

Art. 39. - A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à Sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - Polícia Federal;
- II - Forças Policiais;
- III - Corpos de Bombeiros;
- IV - Polícias Judiciárias;
- V - Guardas Municipais.

Art. 40. - A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a:

- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de

bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins;

III - exercer a polícia marítima, aérea, de fronteira e de minas;

IV - exercer a classificação e controle de diversões públicas, segundo dispuser a lei;

V - exercer a Polícia Judiciária da União.

§ 10. - As normas gerais relativas à organização, funcionamento, disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal serão reguladas através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, denominada Lei Orgânica da Polícia Federal.

§ 20. - A lei regulará a aplicação da censura classificatória, ou de outro tipo, às diferentes formas de diversão pública.

Art. 41. As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, organizadas pela lei com base na hierarquia, disciplina e investidura militares, exercendo o Poder de polícia de manutenção da Ordem pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais; são forças auxiliares e de reserva do Exército nas funções constitucionais destes; enquanto instituições destinadas à preservação da ordem pública, permanecem sob a autoridade dos Governadores dos Estados Membros, Territórios e Distritos Federais:

§ 1º - As atividades de policiamento ostensivo são exercidas com exclusividade pelas Forças Policiais.

§ 2º - Aos Corpos de Bombeiros competem as ações de defesa civil, segurança contra incêndios, busca e salvamento e perícias de incêndios.

§ 3º - Os Municípios poderão criar serviços de prevenção e combate a incêndios sob supervisão e organização dos Corpos de Bombeiros, na forma que a lei estabelecer.

§ 4º - A lei disporá sobre a estrutura básica e condições gerais de convocação ou mobilização das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros.

Art. 42. - As Polícias Judiciárias são instituições permanentes, organizadas por lei, dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, destinadas, ressalvada a competência da União, a proceder a apuração de ilícitos penais, à repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária, nos limites de suas circunscrições, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Parágrafo Único - Lei especial disporá sobre a carreira de Delegado de Polícia, aberta aos bacharéis em direito por meio de concurso público de provas e títulos.

Art. 43. - Lei estadual poderá autorizar a criação e o regular funcionamento de Guardas Municipais em Municípios de mais de cem mil habitantes, sob a autoridade do Prefeito Municipal.

## CAPÍTULO II

ASSUNTOS PERTINENTES À SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA QUE DEVEM CONSTAR EM OUTROS CAPÍTULOS.

INCLUIR ONDE COUBER:

Art. 44. - Incluem-se entre os bens da União:

I - as terras devolutas indispensáveis ao desenvolvimento e à segurança nacionais, assim declaradas em lei;

II - os lagos e quaisquer correntes d'água em terreno de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, constituam limites com outros países ou que se estendam a territórios estrangeiros;

III - as ilhas oceânicas e as fluviais e lacustres em águas de seu domínio, dentro da faixa de fronteira, conforme definida em lei;

IV - a plataforma continental;

V - o mar territorial;

VI - as terras banhadas pelo mar territorial e pelas águas interiores;

VII - os que atualmente lhe pertencem.

§ 1º - As praias banhadas pelo mar territorial e águas interiores não são suscetíveis de uso discriminado, salvo por conveniência da proteção ambiental, ou da segurança da nação, do indivíduo, de bens e serviços públicos.

§ 2º - É assegurada aos Estados, aos Territórios, aos Municípios e à Marinha do Brasil a participação no resultado da exploração econômica da plataforma continental e do mar territorial, na forma prevista em lei complementar.

§ 3º - É assegurada aos Estados, aos Territórios, aos Municípios e à Marinha do Brasil a participação no resultado de exploração econômica de jazidas, minas e demais recursos minerais que dependem do transporte hidroviário para sua comercialização, na forma prevista em lei complementar.

Art. 45. - Compete à União:

I - declarar a guerra e fazer a paz;

II - decretar o Estado de Defesa e o Estado de Sítio;

III - organizar, preparar e empregar as Forças Armadas;

IV - organizar e manter a Polícia Federal;

V - planejar e promover a segurança nacional;

VI - conceder permissão, nos casos previstos em lei complementar, para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

VII - autorizar e fiscalizar a produção e a comercialização de material de emprego militar, armas e explosivos;

VIII - explorar diretamente ou mediante autorização ou concessão:

- a) - a navegação aeroespacial e a utilização da infraestrutura aeroportuária e de proteção ao voo;
- b) - o transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais ou que transponha os limites do Estado ou do Território;

IX - legislar sobre:

- a) - direito marítimo, aeroespacial e do trabalho;
- b) - defesa civil, defesa territorial e defesa aeroespacial;
- c) - mobilização nacional;
- d) - jazidas, minas e outros recursos minerais, florestas, caça e pesca;
- e) - recursos naturais, vivos ou não, das águas do mar territorial e da zona econômica exclusiva, fluviais e lacustres, do solo e subsolo dessas águas;
- f) - a navegação marítima, fluvial e lacustre;
- g) - o regime dos portos;
- h) - a faixa de fronteiras e ao longo do mar territorial e águas interiores, visando o desenvolvimento e a defesa do patrimônio nacional, a navegação e o meio ambiente;
- i) - proteção do meio ambiente;
- j) - organização, efetivos, material bélico, instrução, justiça e garantias das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização;
- l) - as empresas e entidades públicas ou privadas que exerçam atividades de guardas ou vigilância.

X - manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional;

XI - organizar o sistema nacional de defesa civil.

Art. 46. - Os proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, assim como dois terços, no mínimo, de seus tripulantes, serão brasileiros.

§ 1º - Tratando-se de pessoas jurídicas, a maioria de seu capital deverá pertencer a brasileiros, em percentual definido em lei.

§ 2º - A navegação de cabotagem para transporte de mercadorias é privativa de navios nacionais, salvo em situações transitórias de premente necessidade pública reconhecida por ato do Poder Executivo.

§ 3º - A armação, a propriedade e a tripulação de embarcações de pesca, esporte, turismo, recreio e apoio marítimo, serão reguladas por lei ordinária.

Art. 47. - Aplicam-se à Polícia Civil do Distrito Federal as normas gerais relativas à disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal.

SUBSTITUTIVO AO ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO DE GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO, REFORMA E EMENDAS

## TÍTULO

### DAS GARANTIAS DA CONSTITUIÇÃO

#### CAPÍTULO I

##### DA INVIOABILIDADE DA CONSTITUIÇÃO

Art. 48. - Ao Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compete, em única ou última instância, a decisão de todas as questões que digam respeito a garantia e inviolabilidade dos princípios assegurados por esta Constituição.

Parágrafo Único - O Supremo Tribunal Federal compõem-se de dezesseis Ministros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Art. 49. - Ao Supremo Tribunal Federal, na sua competência constitucional, cabe, especial e privativamente:

I - por solicitação do Presidente da República, examinar, preventivamente, a constitucionalidade de qualquer norma constante de tratados, acordos e atos internacionais;

II - declarar a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo federal ou estadual ou a interpretação que devam ter;

III - declarar a inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas ou executivas, assinando ao Poder competente prazo para sua adoção, sob pena de responsabilidade e de suprimento pelo Tribunal;

IV - processar e julgar originariamente:

a) - os conflitos de atribuições entre os Poderes da União e os Estados, entre estes ou entre estes e os Municípios;

b) - nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Deputados e Senadores, os Ministros de Estado, os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

c) - outras matérias de natureza constitucional;

V - julgar, em grau de recurso, as decisões de outros Tribunais que:

a) - recusem aplicação de norma, com fundamento em sua inconstitucionalidade;

b) - apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada no processo.

Art. 50. - São partes legítimas para propor a ação de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - o Procurador-Geral da República;

III - o Governador de Estado;

IV - as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mediante proposta de um quinto dos membros de cada Casa;

V - as Assembléias Legislativas, por decisão da maioria de seus membros;

VI - o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil;

VII - a direção nacional dos Partidos Políticos.

Art. 51. - Quando o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, perderá ela a eficácia a partir da publicação da decisão.

## C A P Í T U L O    I I

### DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Art. 52. - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por voto favorável de um terço de seus membros;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, por um terço de seus membros.

§ 1o. - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de estado de defesa.

§ 2o. - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- a) - a forma federativa de Estado;
- b) - a forma republicana de governo;
- c) - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- d) - a separação dos Poderes; e
- e) - os direitos e garantias individuais.

Art. 53. - A proposta de emenda à Constituição será discutida e votada em sessão do Congresso Nacional, em dois turnos, com intervalo mínimo de noventa dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de dois terços de seus membros.

Art. 54. - A proposta de emenda rejeitada não pode ser apresentada na mesma sessão legislativa.

### SUGESTÕES COMPLEMENTARES

Inclua-se onde couber:

Art. 55. - Para garantir o cumprimento da Constituição, além dos já disciplinados, são assegurados os seguintes institutos:

- I - mandado de segurança coletivo;
- II - iniciativa popular;
- III - Defensor do Povo.

Art. 56. - O mandado de segurança coletivo, para proteger direito líquido e certo não amparado por "habeas-corpus", pode ser impetrado por Partidos Políticos, organizações sindicais, associações de classe e associações legalmente constituídas em funcionamento há pelo menos, um ano, na defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Art. 57. - Por meio de iniciativa popular, três décimos dos eleitores de um quinto das unidades da Federação podem apresentar projeto de lei sobre qualquer matéria.

Art. 58. - O Defensor do Povo será eleito pelo Congresso Nacional, dentre cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos e de reputação ilibada e terá mandato de dois anos, permitida a reeleição por uma só vez.

Parágrafo Único - O Regimento Comum do Congresso Nacional disporá sobre o processo da eleição referida neste artigo.

Art. 59. - São atribuições do Defensor do Povo:

I - velar pelo cumprimento da Constituição, das leis e demais normas regulamentares por parte da Administração Pública federal, estadual e municipal;

II - promover os meios visando a defesa do cidadão contra ações ou omissões lesivas aos seus interesses, praticadas por titular de cargo ou função pública, recebendo e apurando as respectivas queixas e denúncias;

III - criticar e censurar atos da Administração Pública, zelar pela sua celeridade e racionalização dos processos administrativos e recomendar correções e melhorias dos serviços públicos;

IV - promover a defesa da ecologia e dos direitos dos consumidores.

Parágrafo único - A lei regulamentará a composição e o funcionamento da Defensoria do Povo.

Art. 60. - A lei regulará a forma e os critérios a serem adotados nos plebiscitos visando à aferição da vontade popular, a respeito de assuntos de grande relevância social.

Art. 61. - O Congresso Nacional, por maioria absoluta de seus membros, após sentença condenatória transitada em julgado, pode decretar o confisco de bens de quem tenha enriquecido ilícitamente à custa dos cofres públicos ou no exercício de cargo ou de função pública.

Art. 62. - Os atos de corrupção administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos de cinco a dez anos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal correspondente.

§ 1o. - O ato será declarado pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República ou de qualquer cidadão, conferindo-se ao acusado o direito de ampla defesa.

§ 2o. - São imprescritíveis os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário público.

Art. 63. - Constituem crimes de responsabilidade, puníveis com perda do mandato eletivo ou da função pública, os praticados pelo Presidente da República, Ministros de Estado e dirigentes de órgãos públicos e entidades da Administração Indireta, que impliquem inobservância de normas constitucionais.

Art. 64. - Somente o Congresso Nacional, por lei aprovada por dois terços dos membros de cada Casa, pode conceder anistia a autores de atentados violentos à Constituição.