

Evolução do Direito Constitucional Brasileiro

J. GUILHERME DE ARAGÃO

A HISTÓRIA do Direito Constitucional Brasileiro começa com a Independência. A 23 de junho de 1822, D. Pedro I convoca Assembléia Constituinte para elaborar e votar a lei fundamental do país, e consumir a emancipação política do Brasil em relação à coroa portuguesa. Por força da convocação imperial, reuniu-se a Assembléia-Geral Constituinte entre 2 de maio e 12 de novembro de 1823. Não obstante, a incompatibilidade das tendências ultra-liberais dos legisladores constituintes com o espírito autoritário e conservador de D. Pedro I determinou a dissolução da Assembléia Constituinte incumbindo o Imperador o Conselho do Estado elaborar o novo projeto, de que resultou a primeira Constituição do Brasil, a saber a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por sua Majestade o Imperador, também chamada a Carta de Lei, de 25 de março de 1824.

Aconteceu, entretanto, que, a partir dos primeiros anos de vigência da Constituição de 1824, mais se acentuaram as tendências autoritárias de D. Pedro I, sobrevivendo uma atmosfera de inquietação política, que culminou com o movimento de 7 de abril de 1831 em virtude do qual o Imperador abdicou do trono, e regressou a Portugal. Conseqüentemente tomou vulto a tendência revisionista da Constituição. Daí o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 e a Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, que interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional, ou melhor do Ato Adicional de 1834. Esse foi o estatuto político por que se regeu o país, de 1824 a 1889. Através dêle, dominava a figura de D. Pedro II. Como diz Joaquim Nabuco: "Antes de tudo, o Reinado é o Imperador. De certo, êle não governa diretamente e por si mesmo; cinge-se à Constituição e às formas do sistema parlamentar; mas como êle é só árbitro da voz de cada partido e de cada estadista, e como está em suas mãos o fazer e desfazer ministros, o poder é praticamente dêle" (1).

O movimento social abolicionista e a fermentação de idéias liberais sob inspiração do positivismo deflagraram o movimento republicano de 1889. Por outro lado, a desagregação da economia

agrária e o solapamento concomitante, do velho tipo de sociedade agrária e patriarcal viriam condicionar a transformação do Estado brasileiro e acelerar a transição do regime monárquico para o regime republicano. Assim, proclamada a República, procedeu-se à convocação da Assembléia Constituinte que elaborou o estatuto jurídico da República, à base do projeto de autoria de Ruy Barbosa. Em resultado, a 24 de fevereiro de 1891, promulgava-se a primeira Constituição da República, caracterizada pela forma de governo liberal, de tipo burguês. Assim é que, na forma do novo estatuto político, a soberania nacional exercia-se através dos três poderes clássicos. Dêsse modo, o Poder Legislativo adotava o sistema bicameral, constituindo na *Câmara dos Deputados*, eleita em número proporcional à população de cada Estado e do *Senado*, com número igual de representantes das unidades federadas. Por sua vez, o Poder Executivo se personificava no Presidente da República, eleito diretamente pelo povo, e assistido por Ministros responsáveis politicamente perante a lei. Finalmente, o Poder Judiciário completava a trilogia clássica dos poderes, encontrando sua expressão máxima no Supremo Tribunal Federal, incumbido de apreciar a constitucionalidade das leis.

A Constituição de 1891 mostrou-se logo cedo desajustada às necessidades políticas e às realidades nacionais. Dentre os que se filiavam à conveniência de revisão, estava Alberto Torres que, após analisar as deficiências do primeiro estatuto político republicano, apresentou seu famoso projeto de Revisão Constitucional. Nem mesmo Ruy Barbosa se furtou a reconhecer a conveniência de revisão. Todavia, esta apenas sobreveio a 7 de setembro de 1926. Ainda assim, a emenda constitucional de 1926 não se ajustou às novas condições criadas com a terminação da primeira guerra mundial, por isso que se atinha a fixar medidas de ordem política: definição dos casos de intervenção federal nos Estados; restrição à concessão do "habeas-corpus" aos casos de liberdade individual, e princípio de uma política econômica, do tipo dirigista ou intervencionista, em situação de crise.

(1) JOAQUIM NABUCO, in "Um Estadista do Império".

Causas mais profundas, entretanto, já estavam atuando para a eclosão de novo período republicano. O reflexo dos problemas jurídico-sociais, o estado de espírito conseqüente à influência de movimento de proteção ao trabalho e de fortalecimento dos Poderes de Estado para fazer face às novas exigências sociais criaram, por assim dizer, o clima de transição. Ao lado disso, a ordem interna do país, na fase da sucessão presidencial do Governo Washington Luiz, sob o impacto de forças políticas em conflito periclitou, e abriu caminho à revolução. E a outubro de 1930, uma revolução de âmbito nacional, vitoriosa, iniciava nova fase republicana, sob a presidência do Sr. Getúlio Vargas que, mediante o decreto institucional de 11 de novembro de 1930, lançou os fundamentos do novo regime. Após a revolução constitucionalista de 1932, convocou o Chefe do Governo a Assembléia Constituinte que elaborou novo diploma constitucional: a Constituição de 16 de julho de 1934.

O novo diploma político na realidade inseriu inovações decorrentes das novas condições sociais. Diz, com razão, Pinto Ferreira "a nova carta magna sofreu decisiva influência da Constituição de Weimar, é um reflexo sul-americano dela, catalogando-se o nosso regime não mais como uma democracia liberal, e sim como uma democracia social, com a poderosa ampliação da atividade do governo no campo". Em conseqüência, foram inseridos na Carta de 1934 os dispositivos sobre a justiça do trabalho, o salário mínimo, a nacionalização das empresas, a limitação, por motivo de ordem pública, de propriedade particular; a representação profissional no Congresso, etc.

Inegavelmente inovadora e renovadora, a Constituição de 1934 estava destinada a curta duração. Na realidade, a repercussão, no país, das tendências de fortalecimento do Poder Executivo, para poder fazer face aos perigos sociais desencadeados pelas correntes extremistas, levou a implantação do Estado Forte, consubstanciado na Constituição de 10 de novembro de 1937. Estabeleceu-se, então, a proeminência do Poder Executivo; ocuparam lugar de destaque os objetivos de ordem social, de proteção aos trabalhadores; ensaiou-se, por assim dizer, o Estado "tecnocrata", ao mesmo tempo dirigista e planejador. Ao Estado Forte sucedeu o novo regime instituído com a carta de 1946, que é, em última análise, um termo médio entre a tendência tecnocrata da Constituição de 1937 e o aspecto da democracia social da Constituição de 1934.

CONSTITUIÇÕES DE 1824, 1891, 1934, 1937 1946

Sem abdicar do caráter tradicional, conservador e legitimista do Estado monárquico, a Constituição de 1824 consagrou vários princípios liberais, apresentando-se mesmo avançada, neste particular. Consignou uma Declaração de Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros; aboliu as corporações, como recomendavam os princípios da Revolução Francesa; estabeleceu o sistema bi-

cameral de representação legislativa e o Governo de tipo parlamentarista. Apresenta, de modo geral, a Constituição de 1824, além do preâmbulo, 8 Títulos, divididos em Capítulos, e assim ordenados:

TÍTULO 1.º — (sem divisão), sobre a definição do Império do Brasil e a forma de Governo (Governo Monárquico Constitucional, Hereditário e Representativo).

TÍTULO 2.º — (sem divisão), sobre a cidadania brasileira.

TÍTULO 3.º — (sem divisão), sobre a Divisão dos Poderes (4 poderes: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial), e a Representação Nacional.

TÍTULO 4.º — Sobre o Poder Legislativo, com 6 capítulos, a seguir discriminados:

Capítulo I — Dos Ramos do Poder Legislativo e suas atribuições;

Capítulo II — Da Câmara dos Deputados;

Capítulo III — Do Senador;

Capítulo IV — Da Proposição, Discussão, Sanção e Promulgação das Leis;

Capítulo V — Dos Conselhos Gerais da Província e suas atribuições;

Capítulo VI — Das eleições.

TÍTULO 5.º — Imperador, com 8 capítulos a seguir discriminados:

Capítulo I — Do Poder Moderador;

Capítulo II — Do Poder Executivo

Capítulo III — Da Família Imperial e sua Dotação;

Capítulo IV — Da Sucessão do Império;

Capítulo V — Da Regência na Menoridade, ou impedimento do Imperador;

Capítulo VI — Do Ministério;

Capítulo VII — Do Conselho de Estado;

Capítulo VIII — Da Força Militar.

TÍTULO 6.º — Com Capítulo único — Do Poder Judicial.

TÍTULO 7.º — Da Administração e Economia das Províncias, com os 3 Capítulos seguintes:

Capítulo I — Da Administração;

Capítulo II — Das Câmaras;

Capítulo III — Da Fazenda Nacional.

TÍTULO 8.º — (sem divisão) Disposições Gerais e Carta de Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros.

Quanto ao seu aspecto tradicional, conservador e legitimista, a Carta de 1824 adota o princípio do governo perpétuo e hereditário; dispõe sobre a intangibilidade de direitos do Imperador e da Família Imperial, como os da educação dos príncipes, de sucessão do Imperador, de dotação para a Família Imperial; as formas especiais do impedimento, o meio de supri-los, em face de vacância no trono.

Também considerável é a contribuição do sistema democrático representativo, tornando-se, entretanto, o Brasil um Estado unitário, e não federativo. Na discriminação dos Poderes, acrescentou a Carta de 24 à enumeração clássica (Poder Legislativo, Judiciário e Executivo) o Poder Mo-

derador, com o objetivo de velar pela manutenção da independência do Brasil e equilíbrio e harmonia dos demais Poderes. Neste setor — cumpre acentuar — incidiu o Ato Adicional de 1834 e a Lei Interpretativa de 1840, conservando-se incólume o caráter legitimista e hereditário da Constituição.

E' óbvio que a mudança de regime viria em 1889, acarretar um tipo de Carta Constitucional substancialmente diverso daquele de 1824. Caira o Estado hereditário; surgia o Estado de Governo temporário; ao unitarismo de 1824 sucedeu o federalismo. Deixou de existir o Poder Moderador; mais amplamente liberal assomou a Declaração de Direitos. Traduzindo as novas tendências, a Carta de 24 de fevereiro de 1891 surgiu em 91 artigos de texto constitucional, além de oito artigos de "Disposições Transitórias". Integram-lhe o esquema, além de conciso preâmbulo, cinco títulos, divisíveis em Seções, que por sua vez se subdividem em capítulos. Há, assim, a discriminação seguinte na Constituição de 24 de fevereiro de 1891:

TÍTULO I — Da Organização Federal: Disposições Preliminares. Este Título contém um adendo de 15 artigos de Disposições Preliminares. Seguem-se três Seções, assim subdivididas:

SEÇÃO I — Do Poder Legislativo, com 5 capítulos:

Capítulo I — Disposições Gerais;

Capítulo II — Da Câmara dos Deputados;

Capítulo III — Do Senado;

Capítulo IV — Das atribuições do Congresso;

Capítulo V — Das Leis e Resoluções.

SEÇÃO II — Do Poder Executivo com 5 capítulos:

Capítulo I — do Presidente e do Vice-Presidente;

Capítulo II — Da eleição do Presidente e do Vice-Presidente;

Capítulo III — Das atribuições do Poder Executivo;

Capítulo IV — Dos Ministros de Estado;

Capítulo V — Da responsabilidade do Presidente.

SEÇÃO III — Do Poder Judiciário (sem capítulo).

TÍTULO II — Dos Estados (sem divisão).

TÍTULO III — Do Município (sem divisão).

TÍTULO IV — Dos Cidadãos Brasileiros, com duas Seções:

SEÇÃO I — Das Qualidades do Cidadão Brasileiro (sem capítulo).

SEÇÃO II — Declaração de Direitos (sem capítulo).

TÍTULO V — Disposições Gerais (sem divisão).

São característicos da Constituição de 1891: forma de governo representativo e República Federativa; autonomia dos Estados membros, em que se transformaram as antigas províncias do Império; governo presidencialista, divisão harmônica dos Poderes; responsabilidade política do Presidente da República e dos seus auxiliares diretos, Ministros de Estado; Declaração de Direitos de índole liberal, a tal ponto que estabelece a naturalização geral a estrangeiros, a grande na-

turalização, de modo a instituir igualdade civil e política entre nacionais e estrangeiros.

Ao passo que a Constituição de 1891 se apresenta como um estatuto político de índole eminentemente jurídica, a Constituição de 1934 se caracteriza pela dualidade do jurídico e do social. Ao lado da Declaração de Direitos, o aspecto objetivo do Estado, em suas finalidades de propulsão do bem-estar social, da satisfação das necessidades coletivas. Para tanto contribuíram as tendências sociais do primeiro após-guerra. O Tratado de Versaillles, pelo seu art. 47, estabeleceu uma série de garantias sociais ao trabalho; a seu turno, as crises econômicas parciais, que vieram culminar na grande crise de 1927 e 1928, levaram ao Estado a preocupação do "econômico". Neste centro de forças, a Constituição de 1934 sincroniza com as tendências dominantes, o mesmo tempo que aproveita e procura restaurar princípios constitucionais das cartas anteriores. Nota-se-lhe a influência de 1891 na forma clássica do regime de república federativa de 1824, com a doutrinação posterior de Alberto Torres. Trai a tentativa do 4.º Poder, ao inserir um capítulo sobre a "Coordenação dos Poderes". Assim delineada, a Constituição de 1824 apresenta o seguinte esquema:

Preâmbulo, com a invocação de "confiança em Deus".

Oito Títulos, divisíveis em Capítulos, que se subdividem em seções (Esquemática oposta à de 1891).

TÍTULO I — Da Organização Federal, com 6 capítulos.

Capítulo I — Disposições Preliminares (sem subdivisão em Seção).

Capítulo II — Do Poder Legislativo, com 4 Seções.

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Das atribuições do Poder Legislativo.

SEÇÃO III — Das Leis e Resoluções.

SEÇÃO IV — Da Elaboração do Orçamento.

Capítulo III — Do Poder Executivo com 4 Seções.

SEÇÃO I — Do Presidente da República.

SEÇÃO II — Das atribuições do Presidente da República.

SEÇÃO III — Da Responsabilidade do Presidente da República.

SEÇÃO IV — Dos Ministros de Estado.

Capítulo IV — Do Poder Judiciário, com 5 Seções.

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Da Corte Suprema.

SEÇÃO III — Dos Juizes e Tribunais Federais.

SEÇÃO IV — Da Justiça Eleitoral.

SEÇÃO V — Da Justiça Militar.

Capítulo V — Da Coordenação dos Poderes (2 Seções).

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Das Atribuições do Senado Federal.

Capítulo VI — Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais (3 Seções).

SEÇÃO I — Do Ministério Público.

SEÇÃO II — Do Tribunal de Contas.

SEÇÃO III — Dos Conselhos Técnicos.

TÍTULO II — Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (sem divisão).

TÍTULO III — *Da Declaração de Direitos* com dois (2) Capítulos.

Capítulo I — Dos Direitos Políticos (sem seção).

Capítulo II — Dos Direitos e Garantias Individuais (sem seção).

TÍTULO IV — *Da Ordem Econômica e Social* (sem divisão).

TÍTULO V — *Da Família, da Educação e da Cultura* (2 capítulos).

Capítulo I — Da Família (sem subdivisão).

Capítulo II — Da Educação e da Cultura (sem subdivisão).

TÍTULO VI — *Da Segurança Nacional* (sem divisão).

TÍTULO VII — *Dos Funcionários Públicos* (sem divisão).

Acrescentam-se as “Disposições Transitórias” com 26 artigos. A simples enumeração acima dá idéia das tendências político-sociais da Constituição de 1934. Isso significa que, ao lado do seu aspecto clássico, de estruturação jurídica do Estado com a trilogia da divisão dos Poderes, o sistema de república federativa e de governo representativo, — a Constituição de 1934 acentua o aspecto econômico e social. Nesse sentido, destaca o título da “Ordem Econômica e Social”; traça diretrizes à Educação Nacional. Também insere o princípio de caráter tecnocrata, como a implantação de Conselhos Técnicos, o sistema de articulação dos Poderes, através da “Coordenação dos Poderes”; e a assistência técnica aos Municípios.

Em relação à Constituição de 1934, a Carta de 10 de novembro de 1937 apresenta, em primeiro lugar, o sentido de fortalecimento do Poder Executivo; adota o princípio, também em favor do Poder Executivo, da Delegação de Poderes; institui órgãos de comando “técnico”; o Conselho de Economia Nacional e o Departamento Administrativo do Serviço Público, acentuando, assim, o aspecto tecnocrata da carta anterior; deu maior força centrípeta à federação, com tendência para substituir a descentralização política e administrativa pelo regime de federação “diretorial”. Finalmente, ao passo que as Constituições anteriores são estatutos políticos “promulgados” a de 1937 é uma Carta “outorgada”. Por outro lado, sua esquematização é despida do formalismo das Cartas precedentes, não apresentando divisões em títulos ou capítulos, etc. Dêsse modo, sua textura é livre e tem somente o título a discriminar cada matéria constitucional. Há, assim, os seguintes títulos:

- a) Da Organização Nacional;
- b) Do Poder Legislativo;
- c) Do Conselho Federal;
- d) Das Leis e das Resoluções;
- e) Da Elaboração Orçamentária;
- f) Da Responsabilidade do Presidente da República;
- g) Dos Ministros de Estado;
- h) Do Poder Judiciário;

i) Do Supremo Tribunal Federal;

j) Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

l) Da Justiça Militar;

m) Do Tribunal de Contas;

n) Da Nacionalidade e da Cidadania;

o) Dos Direitos e Garantias Individuais;

p) Da Família;

q) Da Educação e da Cultura;

r) Da Ordem Econômica;

s) Dos Funcionários Públicos;

t) Dos Militares de Terra e Mar;

u) Da Segurança Nacional;

v) Da Defesa do Estado;

w) Disposições Transitórias e Finais.

É refletindo uma síntese das Cartas de 1937 e de 1934 que a Constituição de 1946, inaugura novo período político em nossa história republicana. Da Constituição de 1937 aproveita algo dos princípios de ordem técnica, como a instituição de um órgão de comando econômico, a saber, o Conselho de Economia Nacional; restaura as tendências fundamentais de proteção ao trabalho e de justiça social. Mais visíveis e mesmo profundas são as influências sobreviventes da Carta de 1934. Desta, a Constituição vigente retoma a descentralização administrativa, com base no fortalecimento do Município; a estrutura do novo regime federativo, a forma tradicional da representação bicameral.

Por sua vez, a esquematização da Carta de 1946 é análoga à de 1934, apresentando o texto a divisão em títulos, a subdivisão destes em capítulos, e os capítulos em Seções. Em linhas gerais, a Constituição de 1946 ofereceu o esquema seguinte:

TÍTULO I — *A Organização Federal* com 4 Capítulos.

Capítulo I — Disposições Preliminares (sem subdivisão).

Capítulo II — Do Poder Legislativo (com 6 Seções).

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Da Câmara dos Deputados.

SEÇÃO III — Do Senado Federal.

SEÇÃO IV — Das Atribuições do Poder Legislativo.

SEÇÃO V — Das Leis.

SEÇÃO VI — Do Orçamento.

Capítulo III — Do Poder Executivo (com 4 Seções).

SEÇÃO I — Do Presidente e do Vice-Presidente da República.

SEÇÃO II — Das Atribuições do Presidente da República.

SEÇÃO III — Da Responsabilidade do Presidente da República.

SEÇÃO IV — Dos Ministros de Estado.

Capítulo IV — Do Poder Judiciário (com 6 Seções).

SEÇÃO I — Disposições Preliminares.

SEÇÃO II — Do Supremo Tribunal Federal.

SEÇÃO III — Do Tribunal Federal de Recursos.

SEÇÃO IV — Dos Juizes e Tribunais Militares.

SEÇÃO V — Dos Juizes e Tribunais Eleitoriais.

SEÇÃO VI — Dos Juizes e Tribunais do Trabalho.

TÍTULO II — *Da Justiça dos Estados* (sem divisão).

TÍTULO III — *Do Ministério Público* (sem divisão).

TÍTULO IV — *Da Declaração de Direitos* (com dois capítulos).

Capítulo I — *Da Nacionalidade e da Cidadania* (sem subdivisão).

Capítulo II — *Dos Direitos e das Garantias Individuais* (sem subdivisão).

TÍTULO V — *Da Ordem Econômica e Social* (sem divisão).

TÍTULO VI — *Da Família, da Educação e da Cultura* (com 2 capítulos).

Capítulo I — *Da Família* (sem subdivisão).

Capítulo II — *Da Educação e da Cultura* (sem subdivisão).

TÍTULO VII — *Das Forças Armadas* (sem divisão).

TÍTULO VIII — *Dos Funcionários Públicos* (sem divisão).

TÍTULO IX — *Disposições Gerais* (sem divisão).

Acrescenta-se à discriminação supra o "Ato das Disposições Constitucionais Transitórias", com 36 Artigos.

PODERES DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1946

Todo o sistema de organização e articulação dos Poderes vem consignado no título I, da Constituição de 1946. Voltando à forma mais ampla do federalismo, anterior a 1937, a Carta de 1946 perfilhou a clássica discriminação dos Poderes "independentes e harmônicos entre si" (Artigo 36). Aparando, ainda, o centralismo do Poder Executivo de 1937, proibiu a qualquer dos Poderes "delegar atribuições", não podendo, conseqüentemente, legislar o Poder Executivo. De modo geral, assumem os Poderes de Estado, na Constituição de 1946, os seguintes característicos:

Poder Legislativo — Restaura-se o sistema bicameral, constituindo-se o Congresso Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Como Poder unificado, o Legislativo pode, entretanto, reunir as duas casas do Congresso para, em sessão conjunta:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o regimento comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto.

(Art. 41, da Constituição de 1946)

Integram a Câmara dos Deputados representantes do povo, eleitos, segundo o sistema da representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios. Dentro de sua função legislativa, compete privativamente à Câmara dos Deputados declarar, pelo voto da maioria absoluta

de seus membros, a procedência ou a improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos crimes comuns onde responsabilidade, consoante o art. 88 da Constituição, e, ainda, contra os ministros nos crimes conexos com os do Presidente da República. Também lhe cabe a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa.

Ao Senado Federal costuma-se dar colocação de relêvo no sistema bicameral. No império, os senadores eram vitalícios, em algumas Constituições modernas, como a da Áustria, a Hungria, etc. há os senadores por direito, convocados dentre as classes aristocráticas. Esses exemplos bastam para se reconhecer a importância desta Casa do Congresso, ainda chamada: Câmara Alta.

Na Constituição Brasileira, o Senado Federal retrata algo dessa colocação eminente. Assim, o mandato do senador é de 8 (oito) anos; renovando-se a representação de cada Estado e do Distrito Federal, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Ao Senado Federal compete privativamente:

I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza, conexos com os daquele;

II — processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal e o Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade. (Art. 62 da Constituição).

Tais atribuições dizem respeito ao processo e ao julgamento de autoridades do Estado, nos crimes de ordem política. Outras há que se referem ao Governo e à Administração. Nesse sentido, dispõe o art. 63 da Constituição:

Art. 63. Também compete privativamente ao Senado Federal:

I — aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados... do Procurador Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática, de caráter permanente;

II — autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Finalmente, incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Possui o Congresso Nacional, como Poder Uno, atribuições legislativas pendentes de sanção do Presidente da República, e atribuições de sua competência exclusiva. No primeiro caso, o ato legislativo é a Lei propriamente dita, sancionada pelo Presidente da República ou promulgada pelo Senado Federal; no segundo caso, o ato legislativo é o *Decreto Legislativo*.

Há, ainda, que assinalar, quanto ao Poder Legislativo, a tramitação de cada lei, na sua elaboração.

A iniciativa das leis (art. 67) ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro e Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. E' da competência da Câmara dos Deputados e do Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de tôdas as leis sôbre matéria financeira. Enfim, matéria existe da competência exclusiva do Presidente da República: assim a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas.

Conforme a competência na iniciativa das leis, duas são, no geral, as tramitações estabelecidas:

1.^a) Se o Projeto de Lei é de iniciativa do Poder Executivo;

2.^o) Se o Projeto de Lei é de iniciativa de uma das Casas do Congresso.

No primeiro caso, o Projeto é encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado de mensagem, e de Exposição de Motivos justificativas da medida a constituir objeto de lei. Na Câmara dos Deputados, começará obrigatoriamente a discussão do Projeto de Lei (art. 67, § 3.^o).

Terminada a discussão na Câmara dos Deputados, passará o Projeto ao Senado Federal, que poderá aprová-lo ou emendá-lo. Aprovando-o, o Senado enviará à sanção ou promulgação. Emendando-o, restituirá à Câmara para que se pronuncie sôbre a modificação, aprovando-a ou não (artigo 69). Concluída a votação, seria o Projeto enviado à sanção ou promulgação.

Se se tratar de Projeto de Lei de iniciativa de uma das Casas do Congresso, será o mesmo enviado à outra, depois de aprovado, para ser revisto. Se esta o emendar, volverá o Projeto à primeira para que se pronuncie acêrca da modificação, aprovando-a ou não. Seguir-se-á a sanção ou a promulgação.

Sanção, Veto e Promulgação — De posse do Projeto que lhe tiver encaminhado o Poder Legislativo, o Presidente da República, dando-lhe aprovação, o sancionará, mandando-o à publicação.

A fórmula de sanção é a seguinte:

"Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. . . .

Se, entretanto, o Presidente da República julgar o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber. Há, dessa forma, o veto parcial ou o veto total.

Decorrido o referido prazo, o silêncio da Presidência da República importará sanção.

Promulgação — Há duas espécies de promulgação. Decorre a primeira do silêncio do Presidente da República, durante o prazo de dez dias. A segunda forma de promulgação da lei é a que está prevista nos §§ 3.^o e 4.^o do art. 70 da Constituição. Assim é que, se as duas Câmaras, em sessão conjunta, conhecerem do veto presidencial e aprovarem o Projeto de Lei pelo voto de dois terços dos deputados e senadores presentes, será o mesmo restituído ao Presidente da República, agora, para promulgação. Se não o fizer, dentro de 48 horas, a promulgação será levada a efeito pelo Presidente do Senado; se êste não o fizer, em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado.

Poder Executivo. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República (Artigo 78), que é auxiliado pelos Ministros de Estado (Artigo 90).

Em caso de impedimento, substituirá o Presidente o Vice-Presidente da República. No caso de impedimento ou vaga do Presidente ou do Vice-Presidente da República, serão chamados sucessivamente ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Ocorrendo a vaga dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, far-se-á eleição sessenta dias depois de aberta a última vaga. Se as vagas se verificarem na segunda metade do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita, trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, devendo os eleitos completar o período de seus antecessores.

Como Chefe do Estado, o Presidente da República possui atribuições de Governo e Administração. Compete-lhe dentre muitos outros atos, exercer o direito do veto, nomear e demitir ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal, os membros do Conselho Nacional de Economia; prover os cargos públicos, manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados e convenções internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional. Nesse âmbito considerável de atribuições, a ação do Presidente da República não pode ser, entretanto, arbitrária. Daí definir a Constituição os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Tais crimes são os que atentam contra

I — a existência da União;

II — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III — o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV — a segurança interna do país;

V — a probidade na administração;

VI — a lei orçamentária;

VII — a guarda e o legal emprêgo dos dinheiros públicos;

VIII — o cumprimento das decisões judiciais.

Na forma da Constituição (art. 89, Parágrafo único) esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

c) *Poder Judiciário*. O Poder Judiciário é constituído dos seguintes órgãos:

- I — Supremo Tribunal Federal;
- II — Tribunal Federal de Recursos;
- III — Juízes e Tribunais Militares;
- IV — Juízes e Tribunais Eleitorais;
- V — Juízes e Tribunais do Trabalho.

Há princípios gerais e garantias especiais aos membros do Poder Judiciário. Dêsse modo, os Juízes gozam das garantias de:

a) *Vitaliciedade*; não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;

b) *Inamovibilidade*, salvo quando ocorrer motivo de interesse público, reconhecido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do tribunal superior competente.

c) *Irredutibilidade* de vencimentos que, todavia, ficarão sujeitos aos impostos gerais.

Outras garantias especiais dos juízes: aposentadoria compulsória aos setenta anos, com proventos integrais; vitaliciedade, após dez anos de contínuo exercício, para os juízes com funções limitadas ao preparo dos processos e à substituição dos juízes julgadores.

E' vedado ao juiz (Art. 96):

a) exercer outra função pública, salvo o magistério secundário e superior;

b) receber, sob qualquer pretexto percentagens nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento.

c) exercer atividade político-partidária.

Por sua vez, os Tribunais têm competência para eleger seus presidentes e demais órgãos de direção, elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei. Também lhes incumbe propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, conceder férias e licenças a seus membros, juízes e serventuários.

I — *Supremo Tribunal Federal* — Com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, o S.T.F. compõe-se de onze ministros, podendo esse número ser elevado por lei, mediante proposta do próprio Tribunal.

Os ministros do S.T.F. serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Nos crimes de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Senado Federal. Órgão supremo do Poder Judi-

ciário, o S.T.F. tem amplas e eminentes atribuições, discriminadas no art. 101 da Constituição, sendo que ao seu Presidente compete conceder "exequatur" a cartas rogatórias de tribunais estrangeiros, ou seja, a execução de sentenças judiciais no país pedidas pelos tribunais estrangeiros.

II — *Tribunal Federal de Recursos* — Também com sede na Capital Federal, o T.F.R. compõe-se de nove (9) juízes, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo dois terços entre magistrados e um terço entre advogados e membros do Ministério Público, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Órgão instituído pela Constituição de 1946, o T.F.R. tem as seguintes atribuições:

a) processar e julgar originariamente as ações rescisórias de seus acórdãos e os mandados de segurança, quando a autoridade coatora fôr Ministro de Estado, o próprio Tribunal ou o seu Presidente;

b) julgar em grau de recurso as causas decididas em primeira instância, quando a União fôr interessada como autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência; ou quando se tratar de crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ressalvada a competência da justiça eleitoral e da justiça militar. Também lhe compete julgar as decisões de juízes locais, denegatórias de "habeas-corpus" e as proferidas em mandados de segurança, se federal a autoridade apontada como coatora.

c) rever, em benefício dos condenados, as suas decisões criminais em processos findos.

Na forma do art. 105 da Constituição a lei poderá criar, em diferentes regiões do país, outros Tribunais Federais de Recursos, mediante proposta do próprio Tribunal, fixando-lhes sede e jurisdição territorial.

III — *Juizes e Tribunais Militares* — São órgãos da Justiça Militar.

a) o Superior Tribunal Militar

b) Tribunais e Juízes inferiores que a lei instituir.

Os Juízes do S.T.M. terão vencimentos iguais aos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos e estabelecerá as condições de acesso dos auditores. Apesar das garantias especiais de que gozam os membros do Poder Judiciário, há restrições quanto à inamovibilidade dos magistrados da justiça militar, por isso que eles estão sujeitos a acompanhar as forças militares, junto às quais tenham de servir.

IV — *Dos Juizes e Tribunais Eleitorais* — Os órgãos da Justiça Eleitoral são os seguintes:

- a) Tribunal Superior Eleitoral;
- b) Tribunais Regionais Eleitorais;
- c) Juntas Eleitorais;
- d) Juízes Eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral é sediado na Capital da República, e constitui-se de sete Juizes, dos quais cinco serão eleitos e dois, nomeados pelo Presidente da República. Dos cinco Juizes eleitos, mediante escrutínio secreto, dois são escolhidos pelo Supremo Tribunal Federal, dentre os seus Ministros; dois, pelo Tribunal Federal de Recursos, dentre os seus Juizes; um, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, dentre os seus desembargadores. Dos juizes escolhidos pelo Supremo Tribunal Federal, um será Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, e o outro, vice-Presidente.

Há, a seguir, na capital de cada Estado e no Distrito Federal, um *Tribunal Regional Eleitoral*, podendo ser criado outro Tribunal Regional na capital de cada Território mediante proposta do Tribunal Superior Eleitoral. Os Tribunais Regionais também se compõe de sete juizes, cinco dos quais eleitos em escrutínio secreto; dois, nomeados pelo Presidente da República.

Juntas Eleitorais — Prevê a Constituição a organização de Juntas Eleitorais, sob a presidência de um Juiz de Direito, integrada de membros no meados pelo Tribunal Regional Eleitoral, depois da aprovação dêste.

Juizes Eleitorais — São os Juizes de Direito que exercem, com jurisdição plena e na forma da lei, as funções de juizes eleitorais.

V — *Juizes e Tribunais do Trabalho* — Coube à Constituição de 1946 elevar como corpo integrante do Poder Judiciário a Justiça do Trabalho, que se acha constituída dos seguintes órgãos:

- a) Tribunal Superior do Trabalho
- b) Tribunais Regionais do Trabalho
- c) Juntas ou Juizes de Conciliação e Julgamento.

O Tribunal Superior do Trabalho tem sede na Capital da República, devendo a lei fixar o número de Tribunais Regionais do Trabalho e respectivas sedes. Constitui característico relevante da Justiça do Trabalho o fato de exercer-se ela sob o regime de composição paritária dos Juizes. É que a Constituição assegura a paridade de representação de empregados e empregadores. Para conciliar as questões locais entre empregados e empregadores serão instituídas juntas de Conciliação e Julgamento, sendo que, nas comarcas onde não existirem, as atribuições *indicantes* competem aos Juizes de Direito. De modo geral, cabe à Justiça do Trabalho, conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos, entre empregados e empregadores, e as demais controvérsias oriundas das relações de trabalho, regidas por legislação especial, exceto os dissídios relativos a acidentes do trabalho, que são da competência da justiça ordinária.

O TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas é um órgão de posição autônoma entre os Poderes de Estado, destinado

a julgar a legalidade da execução orçamentária e dos atos administrativos que importem aplicação dos dinheiros públicos. Trata-se de órgão tradicional do Direito Público Brasileiro.

Já no período colonial, o Livro I das Ordenações Afonsinas estabelecia prescrições para o exame das contas públicas. E na forma dessas prescrições de ordem geral, havia uma série de leis extravagantes e de órgãos rudimentares que visavam contabilizar a receita e a despesa. Tais normas antecipam as funções do Tribunal de Contas. Ampliando as atribuições de contrôle e de contabilização, o Primeiro Império instituiu o Tribunal do Tesouro Nacional, previsto no artigo 170 da Constituição de 1824. Ainda assim, a atividade de tal órgão não passava dos objetivos de rotina contábil. Todavia, surgiram logo os propugnadores de uma instituição legal que, superando a rotina contábil, se ativesse ao exame e ao julgamento das contas públicas. Durante todo o Império foram assim defensores da criação do Tribunal o Visconde de Barbacena, Inácio José Borges, Bernardo Pereira de Vasconcelos, Manuel Alves Branco, Pimenta Bueno, João Maurício Wanderley, Gaspar da Silveira Martins, Visconde de Ouro Preto, João Alfredo, e muitos estadistas e juristas.

Foi sob o impulso de numerosas iniciativas que a República tornou realidade a existência do Tribunal. Deve-se-lhe a criação a Ruy Barbosa, achando-se a mesma consubstanciada no Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890.

Das relevantes funções do Tribunal e de sua importância no funcionamento do Estado democrático inaugurado com a República trata a Exposição de Motivos de Ruy Barbosa então Ministro da Fazenda, ao Presidente da República. Por aí se vê que o Tribunal assume uma "posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra qualquer ameaça para que assim possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil". Desde então, incorporou-se o Tribunal de Contas à estrutura do Estado, no Brasil. A Constituição de 1934 amplia-lhe a competência; a de 1937 destaca-o em capítulo, a de 1946 configura-o nos arts. 76 e 77.

Em conclusão, o Tribunal de Contas, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, é constituído de ministros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, gozam os Ministros dos mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos. São atribuições do T.C. :

- a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. E' o *registro* que consome a legalidade do ato administrativo e da prestação de contas, adotando o Tribunal duas espécies de registro; o registro prévio ou "a priori" e o registro "a posteriori".

São princípios constitucionais quanto ao registro:

a) Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo T.C. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

b) Será sujeito a registro no T.C. prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

c) Em qualquer caso, a recusa de registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso "ex-officio" para o Congresso Nacional.

Compete ainda ao T.C. a função eminente de dar parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e no outro caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Complementando a nova posição constitucional do Tribunal de Contas, o Congresso Nacional elaborou duas leis, a de n.º 830 ou de setembro de 1949 sobre a reorganização do T.C. e a de número 886, de outubro do mesmo ano, que reestrutura o quadro de pessoal, dentro do que dispõe o art. 97, da Constituição.

CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA

A configuração constitucional do C.N.E. é resultante da influência da técnica e do "econômico" nos estatutos políticos do Estado Moderno. Entre nós, esta influência data de 1934.

Daí a instituição dos chamados "Conselhos Técnicos" que funcionariam junto a cada ministério, coordenados em Conselhos Gerais, como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ao lado desse aspecto de racionalização de órgãos técnicos, sobreveio, também em 1934, a proeminência da "ordem econômica e social". Nesta conjugação dos dois elementos — da técnica e do econômico — surge nitidamente na Constituição de 1937 o Conselho de Economia Nacional (Art. 57 da Constituição de 1937), com cinco seções.

- a) Seção de indústria e artesanato
- b) Seção de agricultura
- c) Seção de comércio
- d) Seção dos transportes
- e) Seção de crédito.

Refletindo com moderação as tendências das cartas anteriores a Constituição de 1946 instituiu, pelo art. 205, o *Conselho Nacional de Economia*, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos de notória competência em assuntos econômicos. Ao Conselho de Economia Nacional compete estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas necessárias.

Prevendo o mesmo artigo 205 que a organização do C.N.E. seria regulada em lei, elaborou o Congresso a lei que tomou o n.º 970, de 16 de dezembro de 1949. Este diploma legal discrimina as atribuições, as normas de organização e o funcionamento do C.N.E.

BIBLIOGRAFIA

- AURELIANO LEAL — *História Constitucional do Brasil*.
 Constituição de 1824.
 Constituição de 1891.
 Constituição de 1934.
 Constituição de 1937.
 Constituição de 1946.
- JOAQUIM NABUCO — *Um Estadista do Império*.
- PINTO FERREIRA — *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*.
- RUBEN ROSA — *O Tribunal de Contas*.