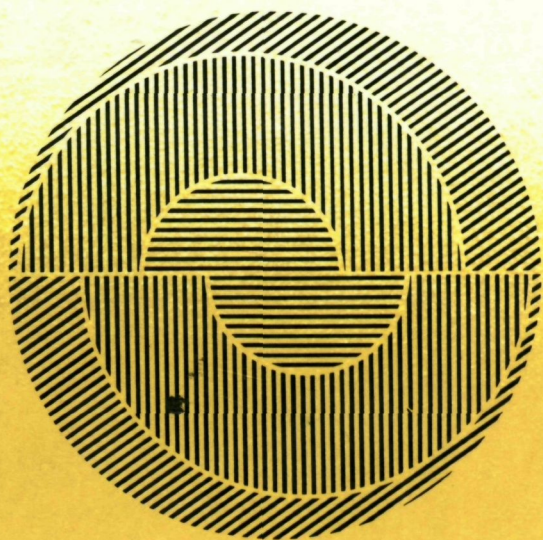


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1980

ANO 17 • NÚMERO 65

Pela ordem constitucional

PAULINO JACQUES

Da Academia Brasileira de Letras
Jurídicas

SUMÁRIO

- I — A Crise.
- II — As Constituições anômalas.
- III — As emendas de emendas.
- IV — Os “pacotes” constitucionais.
- V — Os novos “pacotes” constitucionais.
- VI — A Constituinte redentora.

I — A Crise

A ordem constitucional brasileira foi estável ao tempo do Império, com a Constituição de 1824, e na 1ª República, com a Constituição de 1891.

Realmente, a primeira sofreu uma emenda apenas — o chamado Ato Adicional de 1834; e a segunda, também uma, a Revisão de 1926.

Entretanto, a partir de 1930, a ordem constitucional brasileira tornou-se instável, como o demonstram a Constituição de 1934, a Carta Constitucional de 1937 e a Constituição de 1946.

Apesar de refletirem, esses Estatutos Políticos, as novas exigências da época — a disciplina jurídica da ordem econômico-social, com os novos direitos do homem —, não lograram harmonizar o velho capitalismo, em dissolução, com o socialismo renascente, que mergulha as suas raízes na filosofia política dos séculos III e IV e ostenta as suas frondes com o denominado “socialismo cristão” do século XIX, sob a doutrina dos grandes Papas, qual Leão XIII, João XXIII e Paulo VI.

Entretanto, esses sadios direitos econômico-sociais não foram seguidos, permanecendo apenas como meras tendências (veja, de PAULINO JACQUES, *Curso de Direito Constitucional*, 8ª edição, Forense, página 170). Daí porque o Brasil, a partir de 1960, encaminhou-se para os rumos anarco-sindicalistas de PROUDHON, em que o “poder do Estado” é substituído pelo “poder do Sindicato”, com a subversão total dos valores sócio-econômicos e ético-sociais (veja, de PAULINO JACQUES, *Curso de Introdução ao Estudo do Direito*, edição Forense, 1978, páginas 196/s).

E, para salvar o Brasil do caos político-social, a que certamente o arrastaria o sinistro anarco-sindicalismo, fez-se a Revolução de 1964, com os cognominados atos institucionais, que constituíram uma “legislação conjuntural” ditada por imperativos políticos irresistíveis (veja, de PAULINO JACQUES, *A Constituição Explicada*, 4ª edição, Forense, 1976, págs. 9/s).

De 1964 a 1967, proliferou uma legislação anômala fruto da conjuntura política reinante — compreendendo atos institucionais, atos complementares, leis complementares, decretos-leis e atos administrativos normativos montando a centenas.

Acontece que, em 24 de janeiro de 1967, o Congresso Nacional, "invocando a proteção de Deus", decretou e promulgou uma Constituição do Brasil, que consolidou a legislação anômala até então expedida pelo Governo da Revolução (veja, de PAULINO JACQUES, *A Constituição Explicada*, 2ª edição, Forense, 1967, págs. 7/s). Essa Constituição foi emendada [sic] em data de 17 de outubro de 1969; denominada Constituição Federativa do Brasil, porém, dentro do órgão técnico-jurídico, ocorreu *substituição* de uma Constituição decretada e promulgada pelo Congresso Nacional (a de 1967), por aquela de 1969. Assim, houve, na realidade, *expedição anômala* de nova Constituição, e não simplesmente a *emenda* (veja, de PAULINO JACQUES, *A Constituição Explicada*, edição Forense de 1969, págs. 9/s).

Tempo depois, seguiram-se as Emendas Constitucionais n.º 2 usque 13 que estraçalhavam a Constituição da República Federativa do Brasil.

II — As Constituições anômalas

A fonte legítima da Constituição é a Assembléia Constituinte, que congrega os representantes do povo de quem emana a soberania; excepcionalmente essa regra constitucional é afastada por injunções políticas, cujas conjunturas subvertem o dogma — como o demonstra a história constitucional dos povos civilizados.

O Brasil não podia escapar à ação dessa lei sociológico-jurídica. Assim, tivemos em 1937 uma Carta Constitucional outorgada pelo Chefe de Estado, em movimento de grave crise política nacional (veja, de PAULINO JACQUES, *Curso de Direito Constitucional*, cit., págs. 88/s).

Em 1967 — decorridos 30 anos — fenômeno semelhante aconteceu, mas com a homologação do Congresso Nacional — a Constituição do Brasil, a que já nos referimos; e em 1969, outra Carta Constitucional, outorgada por uma junta militar (veja, de PAULINO JACQUES, *A Constituição Explicada*, cit., págs. 9/s).

A verdade científica — a única que me interessa — é que só as graves crises políticas justificam a outorga de Cartas constitucionais, que deveriam durar apenas enquanto permanecessem essas conjunturas porque o retorno à normalidade é lei natural — como já o havia notado o gênio nietzscheano.

III — As emendas de emendas

O empirismo revolucionário de 1964 levou os legisladores a praticarem verdadeiros absurdos técnico-jurídicos, como esse de *emendarem emendas* (por exemplo, a chamada Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que substituiu a Constituição de 1967 — qual atrás observamos).

Outras emendas, já agora, parciais — o que é legítimo — foram expedidas.

A Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972, que estabeleceu “a eleição indireta” para Governador e Vice-Governador de Estado-Membro. A Emenda Constitucional nº 3, de 15 de junho de 1972, que alterou o período de trabalho do Congresso Nacional (art. 29), dispôs sobre casos de perda de mandato (art. 36) e ampliou os casos de convocação de suplente de mandatário político (§ 1º do art. 36).

A Emenda Constitucional nº 4, de 23 de abril de 1975, alterando novamente a remuneração dos Vereadores (art. 15, § 2º, da Constituição).

A Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975, que deu nova redação ao *caput* do art. 25 da Constituição, redistribuindo os Fundos de Participação dos Estados-Membros, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, com o respectivo *quantum* dos exercícios de 1976, 1977 e 1978 (arts. 1º e 2º).

E a Emenda Constitucional nº 6, de 4 de junho de 1976, que alterou o art. 104 da Constituição no que dizia respeito ao exercício de mandato eletivo por servidores públicos federais, estaduais e municipais.

IV — Os “pacotes” constitucionais

A pressa de modificar o estabelecido levou a uma verdadeira orgia legiferante com os denominados “pacotes” constitucionais — terminologia que bem revela a subestima do legislador pelas normas jurídicas fundamentais.

Assim, em abril de 1977, foi expedido o primeiro “pacote”, contendo as Emendas Constitucionais n.ºs 7 e 8; e, em outubro de 1978, o segundo

“pacote constitucional”, compreendendo as Emendas n.ºs 11 e 12, com o pré-apêndice constitucional de novembro de 1977, a Emenda Constitucional n.º 10.

As Emendas n.º 7/77 e n.º 11/78 importaram em verdadeiras *revisões* constitucionais, tendo-se em vista o número de artigos alterados e a profundidade das alterações.

A Emenda Constitucional de n.º 7 modificou vários artigos da Constituição, suprimiu um e acrescentou outros (veja, de PAULINO JACQUES, *As Emendas Constitucionais n.ºs 7, 8 e 9, Explicadas*, edição Forense, 1977, págs. 1 *usque* 57) — verdadeira *revisão* constitucional e não simples *emenda*, qual acima acentuamos.

E a Emenda Constitucional n.º 11/78, igualmente equivalente a *revisão*, e não mera *emenda* — pelas mesmas razões (veja, de PAULINO JACQUES, “As Emendas Constitucionais n.ºs 10, 11 e 12 Explicadas”, in *Atualidade Forense* — n.º 22, maio, 1979).

As Emendas Constitucionais n.º 8/77 e n.º 9/77 modificaram alguns artigos da Constituição, mas sem caráter de *revisão* (veja, de PAULINO JACQUES, *As Constituições n.ºs 7, 8 e 9 Explicadas*, cit., págs. 57/s e 89/s).

As Emendas Constitucionais n.ºs 10/77, 12/78 e 13/79 alteraram a Constituição em alguns dispositivos (veja, de PAULINO JACQUES, “As Emendas Constitucionais n.ºs 10, 11 e 12 Explicadas”, in *Atualidade Forense*, cit.) acabando de estragar a Constituição, que não passa de “colcha de retalhos” de normas jurídicas fundamentais.

V — Os novos “pacotes” constitucionais (*)

Essa subversão da técnica constitucional, ao que parece, vai continuar, com as anunciadas “reforma dos partidos” e “eleição direta”.

A primeira cuidará de transformar os partidos, de *universitas idearum* que deviam ser, em *universita personarum* que é o grande mal, e a segunda emenda subverterá o sufrágio, imprimindo-lhe o cunho

(*) Este artigo foi escrito quando os Poderes competentes não haviam ainda deliberado sobre a extensão e a profundidade da reforma partidária, mas que o autor entendia dever ser de base e, conseqüentemente, objeto de emenda, em face de alteração constitucional, para atender não apenas os interesses político-partidários, mas também, os político-sociais. (Nota do Autor.)

demagógico, incompatível com a verdadeira democracia, que não se confunde com a demagogia — na velha lição aristotélica.

O “pluripartidarismo” exagerado transforma os partidos em “grupos de pessoas em busca do poder”, sem ideal e programa definidos, e conseqüentemente, esfazela a opinião pública (veja, de PAULINO JACQUES, *O mandato político na Constituição de 1946*, Forense, Rio, 1949, págs. 15/s).

E a “eleição direta” para o Executivo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, entregará esse Poder, que deve ser o mais responsável, nas mãos da imprevisível “massa eleitoral”, obediente à verborragia dos demagogos que visam ao mandato político e não propriamente ao bem-estar do povo.

Nas grandes democracias contemporâneas, como a Grã-Bretanha, a França e a Itália, que são Estados Unitários e adotam o sistema parlamentar — e a Alemanha Ocidental e a Áustria, que são Estados Federais e seguem o mesmo sistema parlamentar — em todos esses Estados democráticos a eleição para o Executivo é indireta.

É que esse tipo de escolha se faz em dois graus, com dupla filtração. Num eleitorado de baixo grau de politização, como o nosso, esse sistema se impõe a fim de reduzir os malefícios da demagogia (veja, de PAULINO JACQUES, *Curso de Direito Constitucional*, cit., págs. 254/s).

VI — A Constituinte redentora

Para pôr ordem nesse caos constitucional e legislativo, que lembra o furor legiferante de NAPOLEÃO I, MUSSOLINI, HITLER, SALAZAR e FRANCO, resta uma solução, que é a convocação de uma Assembléia Constituinte, eleita diretamente pelo eleitorado, que escolherá os seus preferidos dentro dos programas partidários, a fim de que este escolha idéias e não meramente homens.

Essa Assembléia, que é, por sua própria natureza, soberana, ditará os novos rumos do Estado brasileiro, aproveitando do caos legislativo reinante o que for aproveitável, e introduzindo as normas exigidas pela realidade político-jurídica e econômico-social.

Esse é o único meio democrático de fazer o País retomar os seus altos destinos democráticos, porém numa democracia não apenas de fachada, que cuide precipuamente da ordem político-jurídica, porém de estrutura que reveja o embasamento econômico-social.