

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Outubro/Dezembro - ANO 1968 NÚMERO 20

A FIXAÇÃO DE PRAZOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

ROSAH RUSSOMANO

*Professora de Direito Constitucional e de Direito
Administrativo da Faculdade de Direito de Pelotas
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

A Constituição atual, conforme se infere de seu desdobramento, foi rigorosa na especificação de prazos certos, aos quais se devem submeter os Podêres estatais, seus integrantes, outras autoridades que compõem nossa estrutura administrativa e, ainda, os Estados-membros.

Efetuando um exame, superficial embora, sobre o texto supremo, sente-se a veracidade da assertiva.

Assim, o Presidente da República, competente para decretar a intervenção em tôdas as hipóteses previstas pela Lei suprema, deve submeter o decreto interventivo à apreciação do Congresso Nacional dentro de **cinco dias** (art. 12). As autoridades

arrecadoras do imposto territorial rural contam, no máximo, com **trinta dias**, para entregar aos Municípios as importâncias que lhes pertencerem, entrega esta efetuada à medida em que forem sendo as mesmas arrecadadas (art. 25, § 2.º). As percentagens pertinentes aos Fundos de Participação dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios serão deferidas a essas entidades mensalmente, ou seja, de trinta em trinta dias (art. 26, § 1.º). A Câmara e o Senado têm **noventa dias** para deliberar sobre o pedido de licença que visa a processar criminalmente o congressista, decorridos os quais o pedido em pauta será drenado para a ordem do dia, ali ficando por quinze sessões ordinárias consecutivas, entendendo-se que a licença foi concedida, se um ou outro ramo do Congresso Nacional se omitir. Uma vez arrolados como testemunhas, os deputados e senadores devem atender ao convite judicial, caindo as prerrogativas processuais que usufruem se se furtarem, sem justa causa, dentro de **trinta dias** (art. 34, § 2.º e § 5.º). Celebrado um tratado pelo Presidente da República, o Poder Executivo remetê-lo-á ao Congresso Nacional dentro de **quinze dias** após sua assinatura, para que este órgão resolva definitivamente sobre o mesmo (art. 47, parágrafo único). A proposta de emenda à Constituição será discutida e votada pelo Congresso Nacional dentro de **sessenta dias** a contar de seu recebimento ou apresentação (art. 51). O Presidente da República poderá constranger os prazos dentro dos quais o Congresso Nacional se há de pronunciar sobre os projetos de lei de sua autoria. Se o solicitar, a Câmara terá **quarenta e cinco dias** e o Senado Federal igual tempo para efetuar a apreciação, a contar do recebimento do projeto. A Câmara, em **dez dias**, apreciará as emendas do Senado, sendo tidas como aprovadas se aquela Casa do Congresso não exarar seu pronunciamento. Mais do que isto, se o Presidente da República julgar urgente a medida, será competente para solicitar que o Congresso Nacional, em sessão conjunta, aprecie o projeto em **quarenta dias**, não correndo, porém, os prazos em pauta durante os períodos de recesso congregacional e não cabendo aquela atuação presidencial no atinente aos projetos de codificação, mesmo que de iniciativa do chefe do Executivo (art. 54 e parágrafos). Havendo delegação legislativa a Comissão especial, o projeto subirá à sanção presidencial, salvo se, em **dez dias** após sua publicação, um determinado "quorum" da comissão ou de um dos ramos do Congresso Nacional requerer sua votação em plenário (art. 56). Exarando o Presidente da República um decreto com força de lei e publicado o mesmo, em que pese sua vigência imediata, poderá o Congresso Nacional aprová-lo ou rejeitá-lo, dentro de **sessenta dias**, sem direito a emenda, equivalendo seu silêncio à aprovação (art. 58, parágrafo único). O projeto de lei orçamentária será enviado à Câmara até **cinco dias** antes de começar o exercício financeiro seguinte. Não o devolvendo o Legislativo dentro de **quatro meses** para a sanção, será promulgado como lei. A Câmara dos Deputados dispõe de **sessenta dias** para votar o projeto de lei orçamentária e, se não cumprir sua atribuição nesse período, o projeto irá ao Senado com as emendas aprovadas e em sua redação primitiva. Esse órgão, a seu turno, em **trinta dias**, pronunciar-se-á. Se não concluir a revisão no tempo previsto, o projeto tornará à Câmara, com as emendas aprovadas, subindo à sanção, se inexistirem emendas. Havendo-as, a Câmara terá **vinte dias** para

deliberar a respeito, tendo-se as mesmas como aprovadas, se o órgão em foco silenciar (art. 68, § 1.º a § 3.º). As operações de crédito por antecipação da receita serão liquidadas até **trinta dias** após o encerramento do exercício financeiro (art. 69). O Tribunal de Contas, entendendo que um contrato deva ser sustado em sua execução, solicitará essa medida ou outras que entenda necessárias à tutela dos objetivos legais — ao Congresso Nacional, que, em **trinta dias**, emitirá sua deliberação, considerando-se a impugnação do Tribunal insubsistente, se o órgão legislante não se pronunciar (art. 73, § 6.º). O Presidente da República e o Vice-Presidente deverão tomar posse na data fixada. Se não assumirem o cargo, salvo motivo de força maior, uma vez decorridos **dez dias** após aquela data, haverá vacância declarada pelo Congresso Nacional (art. 78, § 2.º). Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, realizar-se-á eleição, após a abertura da última vaga, realizando-se o pleito **trinta dias** depois (art. 81). O Presidente da República, se alvo de "impeachment", verá o processo arquivado, se se escoarem sessenta dias sem que o Senado Federal conclua o julgamento (art. 85, § 2.º). As leis ou resoluções (federais, estaduais ou municipais) que criem cargos para os Tribunais Federais e Estaduais, para o Senado Federal, para a Câmara dos Deputados, para as Assembléias Legislativas estaduais e para as Câmaras Municipais, essas leis e resoluções serão votadas em dois turnos, com intervalo mínimo de **quarenta e oito horas** entre ambos (art. 106, § 2.º). A duração do estado de sítio, quando decretado por grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, não excederá a **sessenta dias**, prazo a que se cingirá igualmente a prorrogação eventual. Qualquer que tenha sido, porém, o motivo determinante da medida de exceção (e, pois, também em caso de guerra), o Presidente da República submeterá seu ato ao Congresso Nacional, justificando-o, dentro de **cinco dias** (art. 153, "caput" e § 1.º). Findo o estado de sítio, o Presidente da República, em **trinta dias**, enviará mensagem ao Congresso Nacional, justificando as medidas concretamente adotadas (art. 155). A despesa do pessoal da União, Estados-membros e Municípios — que não poderá ultrapassar cinquenta por cento das respectivas receitas correntes — deverá reduzir-se gradativamente, até atingir aquela percentagem numa data fixa: 31 de dezembro de 1970 (art. 180). Estabeleceram-se **cento e oitenta dias**, a partir da vigência da Constituição, para que o Poder Executivo remetesse ao Congresso Nacional projeto de lei regulando a complementação da mudança, para a Capital da União, dos órgãos federais ainda incrustados no Estado da Guanabara (art. 183). Finalmente, os Estados-membros tiveram, por determinação constitucional expressa, **sessenta dias** para reformar suas Constituições e adaptá-las, no que coubesse, aos preceitos da Lei suprema federal, devendo atuar com precisão naquele período, pois, se não o fizessem, os preceitos em tela seriam, automaticamente, drenados para o corpo das Cartas estaduais (art. 188).

Essa enumeração — meramente exemplificativa — revela a preocupação do legislador em sublinhar a responsabilidade, afirmando um dos aspectos positivos da Constituição atual, e em enfatizar o poder central, ajustando-nos aos moldes do moderno federalismo, em que campeia a idéia da unidade.

Apesar, entretanto, de ter sido minuciosa a respeito — estabelecendo detalhes filigranados, que escapam aos lineamentos gerais característicos dos textos supremos, mas que defluem, principalmente, do clima social e político em que nos encontramos imersos —, a Constituição de 1967 foi incompleta em dois relevantes pontos, que não poderiam ter escapado àqueles que a redataram, pelas conseqüências que projetam sobre a coletividade.

O primeiro é pertinente à **publicação das leis**.

O segundo diz respeito à **suspensão da execução das normas inconstitucionais, assim declaradas por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal**.

—oOo—

DA PUBLICAÇÃO DAS LEIS — Toda a elaboração legislativa acha-se prevista no texto fundamental, como pudemos observar, de modo fragmentário embora, das remissões acima efetuadas — meramente exemplificativas, insistimos, e não exaustivas.

A Constituição estatui prazos precisos, permite sua redução, situa o órgão legiferante num esquema rígido, tudo com o objetivo de evitar a eternização dos projetos de lei no Congresso Nacional e de, assim, atendendo as necessidades e exigências do grupo social, aprimorar, paralelamente, o processo legislativo.

A tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional, portanto, acha-se prevista no texto integralmente, assim como previsto se encontra o mecanismo peculiar à emenda constitucional, à delegação legislativa, aos decretos-leis.

Os prazos a que se submete o órgão legiferante são incontornáveis. Incontornáveis são também os prazos a que se flexiona o Presidente da República, quando aprecia o projeto de lei que haja passado devidamente pelo Congresso (excluindo-se, naturalmente, as leis de competência exclusiva deste órgão estatal, cuja promulgação se efetua através do Presidente do Senado Federal, sem qualquer interferência do Executivo). Tem, assim, o Presidente da República **dez dias úteis**, a contar daquele em que o recebeu, para sancioná-lo expressamente ou para expressamente vetá-lo. Se silenciar, esse silêncio simbolizará a aquiescência ou sanção tácita. Uma vez vetado o projeto, o Congresso Nacional, em seu conjunto, apreciá-lo-á, tendo competência para rejeitar o veto, que, em nosso meio, não é absoluto, mas meramente suspensivo. Efetuando a rejeição, o projeto subirá ao Presidente da República, para que seja promulgado. A promulgação efetuar-se-á, obrigatoriamente, em **quarenta e oito horas**, por aquela autoridade, ou, de modo sucessivo, no mesmo número de horas, pelo Presidente do Senado Federal ou pelo Vice-Presidente do Senado.

Garante-se, pois, pela consagração de normas taxativas, o andamento do projeto de lei até sua promulgação, que, tecnicamente, encerra a elaboração da lei.

A promulgação, entretanto, não lhe defere obrigatoriedade que só surge com a **publicação**, de competência privativa do Presidente da República (art. 83, item II).

Embora legislações da Antiguidade, a exemplo da chinesa e da japonesa, interditassem ao povo o conhecimento das leis, cingindo esse conhecimento aos magistrados embora, na Inglaterra, até 1893, se considerasse prescindível a publicação das normas jurídicas, presumindo-se que o povo, através de seus representantes, delas participara, conhecendo-as devidamente, quando de sua elaboração, embora a publicação da lei diga respeito à sua eficácia em relação ao público; embora, enfim, sob o ângulo técnico, não integre a essência da lei, os tempos modernos a exigem e impõem, por motivos de ordem prática. (Cfr., ALCINO PINTO FALCÃO, "Novas Instituições do Direito Público Brasileiro", 1961, pág. 204).

Essa exigência e essa imposição vêm sendo atendidas pelos nossos textos supremos, a exemplo da atualidade. Publicada a lei, a todos seus preceitos obrigam, não se podendo alegar sua ignorância.

A Constituição, entretanto, não firmou nenhum lapso de tempo exato para o exercício da competência presidencial. Assim, eventualmente, por motivos político-partidários, que não consultem os interesses nacionais, o chefe do Executivo poderá deixar escoar-se períodos demasiado largos, sem providenciar a publicação da lei, procrastinando a obrigatoriedade de seus preceitos. Pelo menos quanto aos projetos oriundos do Congresso Nacional, através de qualquer de suas Casas, ou dos Tribunais Federais com jurisdição em todo território nacional, a hipótese não é inexequível, requerendo, pela simples possibilidade de sua formulação, que o texto básico — já afastado da técnica constitucional até aqui utilizada, porque mais minucioso e rígido quanto ao estabelecimento de prazos — também tivesse estatuído o período dentro do qual, efetuada a promulgação de uma lei, a sua publicação devesse ter lugar.

—oOo—

DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DAS NORMAS INCONSTITUCIONAIS — As regras jurídicas, embora formalmente válidas, podem lesar a substância do texto fundamental, ressentindo-se de inconstitucionalidade.

A conferência de sua constitucionalidade cabe, segundo nosso sistema, que se embebeu da inspiração norte-americana, ao Poder Judiciário, através de todas as suas instâncias, devendo esse Poder, em princípio, para pronunciar-se, ser devidamente provocado, através do litígio, do caso concreto, trazido ao juiz singular ou à barra dos Tribunais.

Esse pronunciamento, dependente basicamente do caso concreto, verificou-se em nosso meio até 1946. A Constituição dessa data modificou o panorama, traçando o caminho seguido pela Lei suprema da atualidade, embora com sensíveis modificações. Assim, se houver normas jurídicas ou atos do Estado-membro (mesmo que não tenham caráter de juridicidade) que ofendam princípios peculiares ao regime, fazendo periclitar a harmonia federativa, o Procurador Geral da República representará junto ao Supremo Tribunal Federal. Se este der provimento à representação, fornecerá o embasamento à suspensão do ato impugnado ou à intervenção federal, uma e outra medidas, na atualidade, de competência do Presidente da República.

Em 1967, porém, criou-se ainda algo mais: a ação constitutiva negativa por inconstitucionalidade, "in abstracto". O Supremo Tribunal Federal, mediante sua competência originária, processa e julga a representação do Procurador Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Nos casos permissivos da intervenção federal, objetivamente, há maior amplitude, eis que o Procurador Geral representa quanto a regras jurídicas e a atos que não consistam em edição de regras jurídicas. No caso de ação constitutiva negativa por inconstitucionalidade, subjetivamente, a amplitude é maior, pois o que esta perde em objetividade (escapando-lhe os atos que se não subsumam no conceito de regras jurídicas) ganha no plano subjetivo, abarcando leis e atos normativos não só estaduais mas também federais. (Cfr., PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967", 1967, tomo IV, pág. 41).

A Procuradoria Geral da República, que exercita sua competência e, paralelamente, um dever constitucional, ao qual não se deve furtar, em sua condição de órgão da

União, aquela Procuradoria, face à orientação do texto fundamental, terá uma sobrecarga de trabalho, do qual nossa mais alto Tribunal será também repositório.

Consoante acentua ALCINO DE PAULA SALAZAR, "impõe-se à Procuradoria-Geral da República, não já o controle eventual ou episódico da constitucionalidade, mas a iniciativa sistemática e uniforme que envolve a necessidade do exame da abundante e volumosa massa de leis e decretos no plano federal e no de todas as unidades federadas". (Omissis) "O princípio é sem dúvida salutar e bem inspirado, pois visa a assegurar a observância uniforme das normas e dos princípios constitucionais em toda a vasta e diversificada área da Federação. A dificuldade está agora em adaptar os antigos órgãos à função ampliada". ("O Poder Judiciário na Constituição de 1967", in "Estudos sobre a Constituição de 1967", 1967, pág. 104).

Sob o regime atual, portanto, a declaração de inconstitucionalidade pode ter lugar:

- a) quando o Poder Judiciário, no quadro cotidiano, em que se equacionam os problemas atinentes aos direitos subjetivos e à sua defesa, se pronuncia ante o caso concreto que lhe é submetido, apreciando a lei ou ato do Poder Público;
- b) quando o Supremo Tribunal Federal dá provimento à representação do Procurador-Geral da República, decorrente de lesões aos princípios básicos do regime e à harmonia peculiar ao Estado federal;
- c) quando, através de ação constitutiva negativa por inconstitucionalidade, "in abstracto", o Supremo Tribunal Federal processa e julga a representação do Procurador-Geral da República por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (tanto da esfera federal, como da estadual).

Na hipótese a, o Poder Judiciário, através de qualquer de suas parcelas, ao pronunciar-se sobre assuntos de inconstitucionalidade, profere decisões que infletem tão só "in casu", não apresentando eficácia desconstitutiva. A lei deixa de ter aplicação ao caso "sub iudice", podendo ser futuramente invocado e, mesmo, de modo eventual embora (dada a influência da jurisprudência dos órgãos judicantes superiores) ser aplicada. Observe-se, porém, que essa restrição, pertinente à inaplicabilidade da lei inconstitucional apenas ao caso concreto, não se efetuará, como veremos mais detidamente após, desde que exista decisão definitiva sobre sua inconstitucionalidade (ou seja, decisão que não comporte a interposição de mais nenhum recurso, tendo pôsto, peremptoriamente, ponto final na controvérsia), prolatada pelo Supremo Tribunal Federal.

Na hipótese b, o Supremo Tribunal Federal aprecia a representação do Procurador-Geral da República como "questão prévia", proferindo um julgamento cuja eficácia se dilata no tempo, não se revestindo, preponderantemente, de eficácia desconstitutiva. O pronunciamento do Supremo não suspende a eficácia da Constituição estadual, da lei, decreto ou outro ato legislativo, executivo ou judiciário do Estado-membro. Quem a suspende é o Presidente da República, se a medida for suficiente para restabelecer a normalidade, desencadeando, porém, a intervenção, se a normalidade não puder ser refeita por aquela via.

Na hipótese c, há a ação de representação (ação constitutiva negativa). Seus pressupostos são os mesmos pertinentes à intervenção federal por infringência dos princípios constitucionais que formam o cerne do regime (Lei n.º 4.377, de 10 de

junho de 1964). No entanto, diferentemente do que sucede em se verificando a hipótese **b**, quando se aprecia o problema de inconstitucionalidade "in abstracto", a decisão do Supremo Tribunal Federal se acha sublinhada por eficácia desconstitutiva preponderante.

—oOo—

A partir de 1934, nossas Constituições têm estabelecido que, havendo decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal sobre inconstitucionalidade, cabe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, da lei ou do decreto atingidos por aquela suspensão.

Conforme acentua TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, "a intervenção do Senado visa, antes de tudo, expurgar do corpo de leis e decretos aqueles preceitos que não podem ser aplicados por terem sido fulminados pelo Supremo Tribunal Federal". (Omissis) "A disposição constitucional coíbe um pouco a flexibilidade das interpretações judiciais, mas permite maior coerência e uniformidade na interpretação e aplicação dos textos". ("A Constituição Federal comentada", 1948, vol. II, pág. 121).

Suspensa a lei, a mesma não pode voltar a atuar no plano das realidades jurídicas. No instante em que foi suspensa, ensina PONTES, deixou de ter existência. Se inexistente, não incide.

Com a suspensão, perde sua executoriedade, o que subtrai a possibilidade de, através de alteração de jurisprudência, vir aquele Tribunal a reconhecer sua constitucionalidade, pois que lei suspensa não pode entrar em vigor, totalmente destituída que se encontra de força executória.

A suspensão da execução da lei (ou do decreto), pois, emanada do Senado Federal, é que lhe corta a eficácia.

Rigorosamente, esse órgão do Poder Legislativo não está flexionado à determinação, no sentido de que, se não efetua a suspensão durante largos períodos, face à sua estrutura colegiada, nenhuma sanção sobre ele incidirá.

No entanto, em consonância com nossa melhor doutrina, o Senado não exerce uma faculdade, mas um dever. ALCINO PINTO FALCÃO frisa que, atuando através daquela competência, o ramo alto do Congresso Nacional exercita um **encargo constitucional** (Cfr. op. cit., pág. 192). PONTES DE MIRANDA assevera que, sempre que o Supremo Tribunal Federal se tenha pronunciado pela inconstitucionalidade dos preceitos referidos no texto, prolatando decisão definitiva, "**incumbe ao Senado Federal suspender-lhe a execução, no todo ou em parte, conforme a matéria atingida**". (Op. cit., tomo III, págs. 85-87). ALFREDO BUZAID, finalmente, acentua, de modo categórico — "**Uma vez concorrendo todos os requisitos legais, o Senado não pode recusar a suspensão**". ("Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no Direito Brasileiro", 1957, pág. 89). Cabe-lhe, em verdade, de acôrdo com sua lição, examinar o julgado do ponto de vista substancial e formal, pois, se não usufruisse dessa prerrogativa, se transformaria em simples cartório de registro de inconstitucionalidade. (Cfr., op. cit., pág. 89).

As leis ou decretos suspensíveis pelo Senado Federal — órgão de ingerência no equilíbrio federativo — podem provir dos setores estadual, distrital, territorial ou

municipal. A assertiva de PONTES DE MIRANDA é, a respeito, concludente — “Os pressupostos são apenas o de se tratar de regra jurídica e o de haver o Supremo Tribunal Federal julgado, por decisão definitiva, inconstitucional”. (Op. cit., tomo III, pág. 87).

Ao Senado Federal, pois, compete, v.g., suspender a execução de uma lei estadual, cabendo, porém, sua revogação ao próprio órgão de que emanou, ou seja, à Assembléia Legislativa. Se houver sido ferido um ditame constitucional do Estado-membro, ainda a Assembléia Legislativa ordinária, através do poder reformador, seguindo o rito peculiar à emenda constitucional, terá condições para alterar o texto supremo estadual, eliminando a parte atingida pela suspensão.

—oOo—

A Constituição de 1967, porém, que desceu a detalhes na determinação dos prazos, não considerou como matéria constitucional o estabelecimento de um lapso de tempo preciso em que, exarada a decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, o Senado Federal devesse atuar, suspendendo a execução do preceito inconstitucional.

As normas ordinárias relativas ao assunto, como, v.g., os dispositivos do Regimento Interno do Senado Federal, atinentes à fixação de prazos, genericamente estatuídos, mas aplicáveis ao Capítulo IV, que versa sobre a “suspensão da vigência de lei inconstitucional”, todos esses preceitos não compensam, pela sua posição hierarquicamente inferior ante o texto supremo, bem como pela flutuação que os pode caracterizar, dada sua natureza, a omissão da Constituição.

Sob este ângulo, a Lei fundamental fugiu à sistemática obedecida quanto a outras matérias, algumas de relevância sensivelmente menor, não se compadecendo, assim, com as finalidades a que visa, de modo específico, o art. 45, item IV.

Considerando a existência de decisão definitiva de inconstitucionalidade, prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, a própria Constituição — uma vez que se encontra sob a tônica de prazos taxativamente fixados — deveria ter estatuído um número “x” de dias, para que o Senado se pronunciasse, após o conhecimento daquela decisão (o qual se efetua por comunicação do Presidente do próprio Tribunal, por representação do Procurador Geral da República, de qualquer autoridade, de qualquer interessado na decisão; por projeto de resolução, de iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça ou de qualquer Senador). Correlativamente, para evitar-se a inoperosidade do preceito que, apesar de adquirir nova relevância por aquela disposição expressa, se descumprido, não acarretaria sanção ao órgão, pela sua formação colegiada, seria positiva a regra que acrescentasse (à semelhança de outras, consagradas pela Constituição): decorrido esse número “x” de dias sem pronunciamento do Senado Federal, considerar-se-á suspensa a execução da lei.

Com essas determinações cristalizadas no texto supremo — pela sua presumida estabilidade e pelo nível superior que ocupa, nos quadros legislativos nacionais —, prestigiar-se-ia, de modo mais acentuado, aquele excelso Tribunal, dando-se, em tempo hábil, a seu pronunciamento, eficácia “erga omnes”, com a vantagem paralela de imprimir-se mais harmonia e segurança às nossas vivências jurídicas, eis que, também sob este enfoque, se encontrariam sob a tutela da letra constitucional.