SEÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO
PARLAMENTAR

CONSTITUINTE
FASE

A

ANTEPROJETO
DO RELATOR
DA SUBCOMISSÃO

Volume
136

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

IV — COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA E GARANTIAS DAS INSTITUIÇÕES

IV-c — SUBCOMISSÃO DE GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO, REFORMAS E EMENDAS

Relatório e ANTEPROJETO

Relator: Deputado Constituinte Nelton Friedrich

RELATÓRIO DA SUBCOMISSÃO DE GARANTIA
DA CONSTITUIÇÃO, REFORMA E EMENDAS

I - INTRODUÇÃO

1. O QUADRO NACIONAL E O DESAFIO AOS CONSTITUINTES

Vive o País um momento histórico após duas décadas de obscurantismo, que se seguiram a um período em que os ideais da Constituição liberal de 1946 eram constantemente descumpridos.

Renasce na alma do povo brasileiro a esperança de reconquista dos sagrados direitos relativos à liberdade, à igualdade e à dignidade, bem como de realizar o sonho de uma nova ordem política, econômica, social e cultural

Sobre os ombros dos Constituintes pesa o fardo de elaborar um texto de lei fundamental que venha a assegurar aqueles direitos e, progressivamente, a nova ordem a uma sociedade sofrida e farta de desigualdades e de normas preparadas para proteger indistintamente o Estado desligado da visão do cidadão ou para manter o domínio das classes que, privilegiadamente, e raras vezes legitimamente, detêm o poder.

Estamos diante de uma experiência inédita com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, à qual o povo brasileiro conferiu a responsabilidade de escrever uma nova lei que norteará a estrutura, a organização e o funcionamento da máquina estatal, a par de assegurar os direitos básicos inerentes à ação política e a própria existência das pessoas face à carência de um anteprojeto de caráter oficial.

Não pode o povo sofrer mais uma desilusão nesse cipoal de infortúnios que o atinge tão de perto, quando medidas excepcionais são adotadas por governos despóticos.

Uma frustração no momento atual haveria de levar o homem brasileiro ao descrédito absoluto nas instituições e nas pessoas que empolgam o poder.

Há de se buscar nessa relevante tarefa o verdadeiro senso de igualdade e justiça, sem que se venha a incorrer nos desacertos do passado, que se revelaram através da ineficácia das "boas intenções normatizadas" e dos desacreditados preceitos inseridos nas diversas Constituições apregoando a igualdade de todos perante a lei e a defesa atribuída pelo ordenamento jurídico.

De outro lado, a facilidade de alterações conferidas em muitas Cartas, proporcionando o casuísmo no trato das questões mais importantes para as instituições do País, no sentido de manter a dominação do Poder Político e se utilizar a parte principal do ordenamento jurídico como laboratório de experiências visando a solução de problemas econômicos e sociais, insolúveis só por esse meio.

De suma importância, nesse passo, a criação de instrumentos objetivando a estabilidade, a fiscalização, o controle e a preservação do próprio texto, de forma a torná-lo durável e eficaz, enquanto consentâneo e satisfatório para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

2. A IMPORTÂNCIA DA
SUBCOMISSÃO DE GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO, REFORMA E E

Parece-nos da maior felicidade e oportunidade a idéia de se constituir uma Subcomissão encarregada de examinar e sugerir, nesta etapa do processo de elaboração constitucional, um elenco de regras que tornem duráveis, enquanto necessários e convenientes, os preceitos que compõem o Diploma que deverá reger os destinos da Nação.

A grande missão desta Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas é, na realidade, encontrar o ponto ótimo que se localiza entre a conveniência de estabilidade temporal do texto constitucional e a necessidade de sua modificação diante dos reclamos sociais e dos aperfeiçoamentos indispensáveis.

Aspira-se, assim, a reduzir os efeitos oriundos da defasagem que, costumeiramente, é traduzida como a "revolta dos fatos contra os códigos".

3. A EFICÁCIA DA CONSTITUIÇÃO.

No que tange à eficácia de nova lei fundamental, pretendendo aí significar a observância de seus mandamentos, algumas considerações parecem-nos relevantes

É pacífica a assertiva de que as Constituições não têm garantida a sua aplicação, mesmo que estabeleçam mecanismos formais visando a tal fim.

O seu cumprimento também depende de fatores externos ao âmbito estritamente jurídico, tendo em vista que, em sociedades não desenvolvidas culturalmente, o aspecto coercitivo da norma jurídica não atinge o objetivo de desestimular a prática de atos a ela contrários, uma vez que, no plano vivencial, não há certeza de que a sanção será aplicada de forma a atender ao princípio basilar da igualdade de todos perante a lei.

Inquestionavelmente, a fiel observância da Constituição depende do exercício continuado da democracria, o qual, pouco a pouco, desfaz os arroubos dos imediatistas, dos aventureiros, dos caudilhos, dos demagogos, dos oligarcas, dos aproveitadores e dos falsos moralistas, que pregam o autoritarismo como remédio para a cura de males perfeitamente sanáveis pela vias democráticas, desde que caracterizadas pela ampla e efetiva participação popular

4. ESTABILIDADE CONSTITUCIONAL E A NECESSIDADE DE REFORMAS

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

A sociedade brasileira caracteriza-se pelas acentuadas desigualdades que necessitam, urgentemente, ser reduzidas, pois, além das desumanas condições materiais de vida, grande parte da população acha-se marginalizada do contexto político-institucional em razão do baixo nível de escolaridade.

Do outro lado encontra-se uma ínfima parcela que nada tem a pleitear e que, ao contrário, defende a imobilidade social e a conservação do "status quo".

A meio caminho, debate-se uma chamada classe média que, embora possuindo razoável grau de politização, permanece inerte.

Revela-se de grande importância, nesse contexto, o papel dos meios de comunicação que, abertos e a serviço das maiorias, podem proporcionar ao cidadão, com presteza, um alentado volume de informações que o capacitem, de imediato, a formar a sua opinião sobre os mais diversos assuntos pertinentes à vida pública.

É para esse quadro social e a partir dessa realidade que se está elaborando uma nova Constituição.

Assim, além da superação dos fatores externos (deficiência cultural que ajuda a estimular a desatenção ao princípio basilar de igualdade de todos perante a lei; exercício descontinuado da democracia; frágil consciência crítica e política dos cidadãos, refletida na débil organização popular e incipiente SUJEITO COLETIVO NACIONAL; acentuadas desigualdades sociais; meios de comunicação pouco abertos aos interesses da maioria), se faz necessário o estabelecimento de mecanismos eficazes e céleres que assegurem a aplicabilidade e estabilidade do texto constitucional, desde que não impeçam os avanços que se fizerem necessários ao desenvolvimento do País como um todo (Estado e povo).

5 METODOLOGIA BÁSICA.

O que se pretende com o documento que ora oferecemos à consideração desta Subcomissão é harmonizar o interesse de se proporcionar meios capazes de impedir constantes alterações no texto constitucional, visando a atender a casuísmos indesejáveis ou a reduzir suas violações e possibilidades golpistas, sem deixar de viabilizar-se as mudanças propugnadas pela maioria popular.

O trabalho que temos a honra de apresentar aos ilustres pares acha-se estruturado em duas linhas básicas, a saber:

a) normas propostas sobre aquilo que se considera como matéria própria a ser examinada, com exclusividade, por esta Subcomissão;

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

Reconhecemos que, vez por outra, podemos adentrar a competência de outras Subcomissões, mas tal procedimento é consciente e não constitui invasão desfundada, pois a divisão temática adotada para a elaboração da Lei Constitucional não se pode atrelar a critérios tão rígidos, a ponto de se transformarem em obstáculos ao aprimoramento das normas sugeridas.

II - TRABALHO DA SUBCOMISSÃO.

Os trabalhos desta Subcomissão foram precedidos pela adoção de um roteiro que, aprovado

por unanimidade, definiu as etapas e os caminhos a serem seguidos, visando à elaboração de relatório e anteprojeto a ser submetido, após o seu acolhimento, à Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições.

De ressaltar-se que, desde a instalação, esta Subcomissão encaminhou pedidos de sugestões aos mais diversos setores da sociedade brasileira e as respectivas respostas foram convenientemente catalogadas e passaram a constituir um importante acervo de elementos informativos.

Após as primeiras manifestações dos membros deste órgão e por solicitação, foi possível traçar as linhas mestras, através de um documento articulado.

Denominado "Primeira Aproximação sobre os Temas da Subcomissão", apresentamos um documento com dispositivos e sugestões sobre: reforma e emendas à Constituição, Tribunal Constitucional; recursos contra a violação da Constituição (mandado de segurança coletivo, iniciativa popular, "referendum popular", plebiscito e Defensor do Povo); inconstitucionalidade por omissão; inconstitucionalidade em tese; previsão de punição para os que, por meios violentos, atentarem contra a Constituição; fixação de prazo para a votação de leis necessárias ao cumprimento da Constituição; estado de sítio e de emergência; Ministério Público; prerrogativas do Poder Legislativo; e necessidade de plebiscito ou "referendum popular" para a aprovação de parte ou de toda a Constituição.

Essa primeira aproximação, mesmo realizada em 24 horas, foi muito bem recebida pelos membros da Subcomissão e serviu de eixo para as atividades seguintes. Foram de muita valia para os estudos realizados as profícuas palestras proferidas em audiências públicas pelos Doutores José Afonso da Silva, ilustre Professor e emérito constitucionalista; João Gilberto Lucas Coelho, exparlamentar e profundo conhecedor de Direito Constitucional, que contribuiu com uma excelente proposta articulada; Paulo Brossard de Souza Pinto, Professor de Direito Constitucional e atual Ministro da Justiça; Célio Borja, experiente constitucionalista, Ministro do Supremo Tribunal Federal; Maurício Thomaz Bastos, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Carlos Martins Rodrigues, Presidente da Seccional da OAB do Rio de Janeiro; José Paulo de Sepúlveda Pertence, emérito Professor e atual ocupante do cargo de Procurador-Geral da República; e Dom Cândido Padim, Bispo de Bauru e Coordenador das Ações da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil junto à Assembléia Nacional Constituinte. No curso dessas audiências, revelaram-se de grande importância os debates, deixando antever as posições dos membros desta Subcomissão, visando a aperfeiçoar o documento de Primeira Aproximação. Constituíram relevantes fontes, ainda, as propostas enviadas por entidades e pela sociedade em geral, além de inúmeros estudos publicados, artigos e compilações de textos de Constituições estrangeiras, como aquela editada, recentemente, pelo Senado Federal. Das diversas Sugestões de Normas encaminhadas a esta Subcomissão por entidades merece especial registro aquela dirigida pela Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, da lavra do competente Professor Lamartine Corrêa de Oliveira. As sugestões formuladas por Constituintes atingiram a várias dezenas, cabendo esclarecer que algumas delas passaram a integrar o texto normativo que ora apresentamos, enquanto que outras não puderam ser aproveitadas, quer em razão de sua impertinência com os temas atribuídos à apreciação deste órgão da Assembléia Nacional Constituinte, quer porque conflitantes com as diretrizes básicas adotadas pelo consenso dos membros que, por manifestações expressas ou implícitas, acolheram as propostas contidas no já citado documento de Primeira Aproximação.

III - EXAME DAS SUGESTÕES

Embora a angústia pela limitação do tempo, não nos desobrigamos da tarefa de examinar criteriosamente todas as sugestões, mesmo sem proferir parecer quanto ao mérito de cada uma. Aliás, consideramos até outras fontes de sugestões. Nos arquivos do Senado Federal, procedentes do "Projeto Constituinte" (que recebeu milhares de propostas da sociedade), recolhemos quase 200 contribuições (sobre Defensor do Povo, Tribunal Constitucional, Emendas, Estado de Sítio, de Emergência e quanto às garantias constitucionais).

Instituições, estudiosos, conferencistas e outros interessados apresentaram valiosas contribuições, mas tiveram peso específico as sugestões e colaborações oferecidas em plenário pelos ilustres componentes desta Subcomissão e as dos demais Constituintes.

No dorso das preocupações dos Senhores Constituintes, temas de grande profundidade e largo alcance foram trazidos a debate no âmbito desta Subcomissão. Dentre eles, avultam:

1o.) O inconformismo generalizado quanto à prerrogativa constitucional de o Procurador-Geral da República ser, hoje, o exclusivo intérprete da conveniência da propositura da ação direta de inconstitucionalidade (Sugestões nos. 3117 - José Ignácio Ferreira; 3506 - Evaldo Gonçalves; 4257 - Ivo Mainardi; 4742 - Rita e Gérson Camata; 6411 - Vivaldo Barbosa; 7247 - Fábio Raunheitti; 7551 - Guilherme Palmeira; 7876 - deste Relator; 8081 - Mário Covas; 8619 - Aloízio Bezerra; e 9152 - Lúcio Alcântara);

2o.) O reconhecimento de que a ação de inconstitucionalidade deve alcançar a omissão dos órgãos e agentes dos Poderes Públicos (Sugestões Nos. 3506 - Evaldo Gonçalves; 3522 - João Cunha; 4479 - Gonzaga Patriota; 4742 - Rita e Gérson Camata; 6411 - Vivaldo Barbosa; 6649 - Arnaldo Rosa Prata; 6778 - Mauro Benevides; 6872 - José Ignácio Ferreira; 7876 - deste Relator; 7954 - Alfredo Campos; 8081 - Mário Covas);

3o.) o suprimento judicial da omissão do Poder Legislativo na elaboração das normas complementares à Constituição (sugestões Nos. 2104 - Iran Saraiva; XXXX - José Ignácio Ferreira; 522 - João Cunha; 4479 - Gonzaga Patriota; 4742 - Rita e Gérson Camata; 6195 - Cristina Tavares; 6411 - Vivaldo Barbosa; 6649 - Arnaldo Rosa Prata; 6778 - Mauro Benevides; 6872 - José Ignácio Ferreira; 7053 - Saulo Queiroz; 8081 - Mário Cavas; 9827 - Ismael Wanderley; e 9954 - José Richa);

4o.) a imposição de prazo ao Congresso Nacional para a elaboração das normas complementares à Constituição (sugestões nos. 4599 - Rita e Gérson Camata; 5089 - Paulo Ramos; 7954 - Alfredo Campos; 9300 - Mozarildo Cavalcanti);

5o.) a criação de Tribunal, Corte ou Conselho com o fito de conhecer e julgar os conflitos constitucionais (sugestões Nos. 3506 - Evaldo Gonçalves; 3763 - Leite Chaves; 4029 - José Camargo; 4130 - José Carlos Grecco; 4742 - Rita e Gérson Camata; 5498 - José Carlos Coutinho; 5744 - Israel Pinheiro Filho; 6411 - Vivaldo Barbosa; 6872 - José Ignácio Ferreira; 7551 - Guilherme Palmeira; 7876 - deste Relator; 8081 - Mário Covas e XXXX - Antônio Brito);

6o) a fiel observância da Constituição (sugestões Nos. 3564 - Firmo de Castro; 5578 - Chagas Duarte; e 8117 - Maria de Lourdes Abadia).

Registre-se, ainda, a preocupação constituinte com o advento de golpe de Estado ou qualquer ato de força (sugestões Nos. 3766 - Leite Chaves e 4599 - Rita e Gérson Camata); a recomendação de a Carta Federal evitar a adoção de normas puramente programáticas e, em conseqüência, inexeqüíveis (5393 - José Ignácio Ferreira); a vedação às Cortes de Contas e à Administração Pública de invocarem o não cumprimento de normas legais, a pretexto de inconstitucionalidade (sugestão no. 5873 - Cid Sabóia de Carvalho); o exame prévio do Congresso Nacional sobre pactos, tratados e acordos internacionais (sugestão no. 6273 - Floriceno Paixão).

Ao que se vê, a maioria das sugestões até aqui examinadas retrata um sentimento de incontida irresignação quanto ao vigente sistema de controle da constitucionalidade das leis, quer pelos superpoderes deferidos ao Procurador-Geral da República, na condução da ação direta de inconstitucionalidade, quer pela ausência de remédio específico para a omissão dos Poderes Públicos, dentro da atual farmacopéia jurídica brasileira, quer, finalmente, pela ausência de uma Corte especializada para dirimir os conflitos de natureza constitucional.

Na trilha das contribuições, não foram olvidadas ainda: a concessão do "mandado de garantia" para sanar o vício da inconstitucionalidade (sugestão no. 7940 - Alfredo Campos); hipóteses que legitimam a decretação do Estado de Sítio (sugestão no. 9879 - Jairo Carneiro).

Dentre as sugestões relativas às garantias da Constituição, destacam-se:

1o.) as que visam a declarar ou resguardar a inviolabilidade da Constituição (sugestões Nos. 35645 - Firmo de Castro; 37664 - Leite Chaves; 55786 - Chagas Duarte; 6291 - Geraldo Campos, 89681 - deste Relator e 45993 - Rita e Gérson Camata);

2o.) as que disciplinam as emendas à Constituição (sugestões nos.. 3735 - Jutahy Magalhães; 5215 - Nilson Gibson; 5363 - Paulo Zarzur; 14036 - Edme Tavares; 15890 - Doreto Camparani; 18244 - Afonso Arinos; 22772 - Koyu Iba; 24490 - Evaldo Gonçalves; 39063 - Paulo Zarzur; 46183 - Rita e Gérson Camata; 53899 - José Ignácio Ferreira; 57924 - Floriceno Paixão; 64033 - Vivaldo Barbosa; 66796 - Virgílio Guimarães; 5104 - Vilson de Souza; 72125 - Antônio Carlos Konder Reis; 97462 - Jarbas Passarinho; 1732 - Messias Soares; 2632 - Mendes Ribeiro, 2763 - Maurício Fruet; 56618 - Acilval Gomes; 1589 - Vilson de Souza; 80811 - Mário Covas; s/n João Gilberto Lucas Coelho; e 79561 - Alfredo Campos);

3o.) as que propõem "referendum" para toda a Constituição, parte dela ou para as emendas e as que prevêem plebiscito para emenda (sugestões nos.. 49611 - Nilson Gibson; 21334 - Victor Faccioni; 40282 - José Camargo; 3767 - Leite Chaves; 3676 - Humberto Lucena; 3732 - Messias Soares, 61832 - José Ignácio Ferreira; 1589 - Vilson de Souza; 2763 e 60587 - Maurício Fruet; 72125 - Konder Reis; 74152 - Gérson Camata; 79936 - Ronaldo de Carvalho; 93050 - Mozarildo Cavalcanti; 71722 - José Ignácio Ferreira; e 80756 - Floriceno Paixão).

IV - FUNDAMENTAÇÃO DO ANTEPROJETO

Merecem fundamentação especial alguns tópicos:

1 - TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 sedimentada 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 (art. 2o. da Emenda Constitucional no. 16, de 1965).

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

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

No que pertine exclusivamente ao controle da legalidade, registre-se a involução ocorrida. Realmente, a Constituição Federal estabelece que compete ao Supremo Tribunal Federal "julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por tribunais, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência de tratado ou lei federal; (...); d) dar à lei federal interpretação divergente da que lhe tenha dado outro Tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Federal".

O Estatuto Fundamental, no parágrafo primeiro do mencionado artigo 119, dispõe: "As causas a que se refere o item III, alíneas "a" e "d", deste artigo, serão indicadas pelo Supremo Tribunal Federal no regimento interno, que atenderá à sua natureza, espécie, valor pecuniário e relevância da questão federal".

Com a edição da Emenda Regimental no. 2, de 4.12.85, o Supremo Tribunal Federal limitou o cabimento do recurso extraordinário fundado nas alíneas "a" e "d" do inciso III do artigo 119 da

Lei Maior somente aos "casos de ofensa à Constituição Federal" e "divergência com a Sumúla do Supremo Tribunal Federal", condicionando os demais casos ao acolhimento da relevância da questão federal. (RISTF, art. 325, I, II e XI).

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 prevêem a existência de Tribunais Constitucionais, constatamos que é multivariado o número de juízes 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 previsão 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 juízes, professores de Direito, advogados, e membros do Ministério Público, ou seja, juristas, desde que contem com 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.

Não há uniformidade, nos modelos estrangeiros, no que concerne à duração do mandato dos juízes 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 legislaçao estrangeira.

De forma análoga, alí 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 tratados, 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 cinqüenta deputados, por vinte senadores, pela maioria dos membros da Assembléia 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 Tribunais 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 guardião 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.

2 - INVIOLABILIDADE DA CONSTITUIÇÃO

Observa-se, em primeiro lugar, uma preocupação dos Senhores Constituintes, conferencistas e da sociedade em inserir na futura Carta disposições sobre a sua inviolabilidade, ainda que em estados de anormalidade democrática. Da mesma forma, em declarar a inafiançabilidade e a imprescritibilidade dos crimes de atentado violento à Consti-

tuição ou de determinar o início da prescrição a partir do restabelecimento da ordem constitucional.

3 - EMENDAS - REFORMA - REFERENDUM

Em segundo lugar, nota-se uma tendência bastante acentuada no sentido de dificultar as futuras alterações ou, em outras palavras, em garantir ao texto constitucional relativa estabilidade. Dessa forma, sugeriram alguns que toda emenda seja ratificada por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, enquanto a grande maioria recomenda o "referendum popular". Poucos constituintes sugeriram a tramitação em cada Casa, como na Constituição de 1946, e a grande maioria manteve o "status quo" da Constituição de 1967, com a discussão em sessão conjunta do Congresso Nacional. A exigência de dois turnos é quase unânime, variando, porém, o intervalo entre eles: para uns, eles deveriam ser realizados em legislaturas distintas; para outros, em sessões legislativas consecutivas; outros, com intervado de cento e oitenta dias; por último, outro grupo não estabeleceu qualquer limitação.

Ainda no sentido de dificultar a aprovação das emendas, estrondosa maioria optou por manter a exigência de dois terços dos votos de cada Casa, seja em sessão separada, seja em conjunta. Houve, é claro, sugestões pelo "quorum" de maioria absoluta, e até mesmo simples, mas em número bem inferior. Pouquíssimas propuseram "quorum" especial para determinadas matérias.

Relativamente à iniciativa para a emenda, poucas sugestões no sentido de conferi-la, apenas aos parlamentares. Sem chegar a refletir maioria, alguns Constituintes deixaram de conferir ao Presidente da República o direito de iniciativa. Retornando à orientação da Constituição de 1946, diversas sugestões prevêem a iniciativa, também, para as Assembléias Legislativas dos Estados, variando, porém, a fração, o número exigido. A inovação está, e é importante ressaltar, naquelas que conferem, também ao povo, aos eleitores, o direito de deflagrar o processo de alteração à Lei Maior. Há sugestões reconhecendo idêntico direito às Câmaras Municipais e às Associações de Vereadores do Brasil.

Sugestões foram, ainda, apresentadas no sentido de vedar alterações tanto no período inicial de cinco anos quanto em épocas de anormalidade constitucional ou, ainda, quanto a determinadas matérias. No que pertine ao estado de sítio e ao estado de emergência, ressaltamos que não pretendemos invadir seara alheia; ocorre, porém, que como instrumento de garantia da Constituição, condicionamos a decretação desses regimes excepcionais à prévia audiência do Tribunal Constitucional e à imediata apreciação do Congresso Nacional, que poderá, a juízo da maioria, aprová-la ou suspendê-la. Conseqüentemente, tal dispositivo vai engastado no anteprojeto como "sugestão complementar".

4 - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - REFERENDUM À CONSTITUIÇÃO

Sem dúvida alguma, a democracia, estritamente representativa, vive seus últimos dias. A complexidade do mundo moderno, a contínua e cada vez mais acentuada intervenção do Estado concorrem, às vezes, para a ineficiência, senão, em certos aspectos, a nocividade do próprio poder pelo seu mal uso e, mais ainda, pelos abusos do poder. O descrédito da autoridade e ceptícismo quanto à eficácia de medidas governamentais têm contribuído, de maneira considerável, para agravar o quadro geral. No Brasil, a situação se tornou mais penosa em virtude de duas décadas de regime militar, em que o povo, titular do poder, foi menosprezado pelos poderes constituídos. A enorme corrupção e a impunidade de seus autores, o emperramento da Justiça e a conseqüente ausência de uma atividade jurisdicional pronta e eficaz, a tranformação do Congresso em mero órgão homologatório das decisões do Executivo, tudo isso e as conseqüências desses fatos oriundas fizeram aflorar no povo a consciência de ser o titular da soberania e da necessidade de exercê-la. O momento de mudanças se nos apresenta e não podemos nos furtar à obrigação de garantir ao povo instrumentos que lhe permitam, de fato, participar do exercício do poder, controlar a ação do Estado e fiscalizar, com rigor, a atuação dos representantes que escolher.

É necessário salientar que o Brasil, nesse aspecto, está entre os povos mais atrasados, limitando a participação do povo no exercício do poder exclusivamente à escolha periódica de representantes. Por outro lado, na Suíça, considerada como dos mais desenvolvidos, é assegurado ao cidadão, por meio de diversos institutos, o direito da co-gestão da coisa pública. Basta dizer que das seis Constituições que teve, a partir de 1798, apenas uma, a de 1801, não foi submetida a "referendum". Pela Constituição de 1874, ainda em vigor, toda matéria constitucional deve ser submetida à aprovação popular. Qualquer reforma ou emenda constitucional, seja na esfera federal, seja nos cantões, tende a ser aprovada pelo povo. Lá os cidadãos têm, também, o direito de se manifestar sobre a legislação ordinária e possuem, ainda, o direito de iniciativa legislativa.

A experiência suíça, pelos bons resultados, foi transplantada para diversos países. Nos Estados Unidos da América, é intensa a participação do povo, sobretudo nos Estados da federação, onde há bastante tempo é assegurada a prática dos institutos da democracia semi-direta. O Japão, já pela Constituição de 1946 (art. 96), ainda em vigor, prevê o "referendum" para as emendas à Constituição. A Espanha, pela Constituição de 1978, prevê o "referendum consultivo" ou plebiscito (art. 92 - I -) para decisões políticas de especial importância, e o "referendum deliberativo" para o processo de autonomia das regiões (art. 151), para a reforma (art. 167) e para a revisão total da Constituição (art. 168). A Constituição francesa de 1958 prevê o "referendum" para a revisão constitucional (art. 89), exceto se aprovada por três quintos dos sufrágios expressos no Congresso e para certos projetos de lei (art. 11). A Itália, pela Constituição de 1948, com emendas de 1963 a 1967, além do "refedendum" para deliberar sobre a revogação total ou parcial de uma lei ou ato com força de lei, requerido por um certo número de eleitores ou de Conselhos Regionais (art. 75), prevê o "referendum" em matéria de alteração territorial (art. 132), e para revisão constitucional (art. 138). No último caso, depende de requerimento de uma parcela dos cidadãos, ou de uma das Câmaras, ou dos Conselhos Regionais e é vedado se, na segunda votação, a proposta alcança maioria de dois terços em cada Casa. Na Itália, é permitido, ainda, aos eleitores apresentar projeto de lei para ser discutido pelo órgão legislativo (art. 71).

Nas Américas do Sul e Central se consolida essa prática. Cuba, por exemplo, não ficou a-

lhela às tendências que se observam no mundo inteiro e, na Carta de 1976, previu a possibilidade de consulta popular em atenção à natureza de certas leis (artigos 73 (b, u), 88 (e), 134) e para a reforma constitucional referente a determinadas matérias (art. 141). A Constituição peruana de 1979 admite a iniciativa popular (art. 306) para a reforma da Constituição, enquanto a venezuelana de 1961, com a Emenda de 1973, condiciona a sua reforma geral à aprovação do povo em "referendum" (art. 246).

Como se vê desse rápido e superficial exame, o poder na era presente, não é exercido mais com exclusividade pelos representantes. Hoje, os cidadãos, conscientes de que são os melhores defensores de seus direitos, exigem instrumentos que lhes possibilitem exercer pronta e eficiente fiscalização de modo a assegurar que o poder seja exercido, não apenas em seu nome, mas, sobretudo, no seu interesse, de acordo com as necessidades e com sua vontade

A Assembléia, como estuário em que desembocam as aspirações nacionais, com a sensibilidade política que lhe é inerente, soube recolher as inquietações do povo e destinou parte de seus integrantes para a difícil tarefa de dispor sobre a estabilidade do texto constitucional e, sobretudo, para que ele não seja, por obra posterior, alterado sem a participação do povo e, o que é pior, em seu prejuízo.

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 - e de resto de toda a lei - se deve não à retórica e a figuras de estilo nele contidas, não à beleza de seu texto, ou à grandeza de institutos por ele criados, 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 de 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 viger. 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 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 quarto 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 cidddãos. É, ainda, necessário que, no seu texto, estejam previstos determinados institutos, certos mecanismos que, realmente, assegurem ao povo o efetivo cumprimento da Constituição. Entre esses institutos destacam-se: o mandado de segurança coletivo, a iniciativa popular e 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.

5 - MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

O reconhecimento da "legitimatio 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. Os Partidos Políticos, as organizações sindicais, os órgãos fiscalizadores do exercício de profissão, associações de classes e associações legalmente constituídas, por serem órgãos coletivos, têm maior liberdade e mais independência para agir que os indivíduos que os integram. Quanto a estas últimas, é necessário que estejam em funcionamento por um período mínimo que, propomos, seja fixado em um ano.

6 - "REFERENDUM POPULAR"

O "referendum" legislativo assegura ao povo o direito de não ser submetido a lei que não queira. Pelo referendum facultativo se assegura a parcela de cidadãos o direito de exigir a consulta popular, dentro de certo prazo, a contar da publicação da lei. No anteprojeto que temos a honra de submeter à consideração dos Senhores Constituintes, fixamos o prazo de três meses para o requerimento. Parece-nos tempo suficiente para que possa ele ser discutido e analisado a fim de que os eleitores estejam em condições de decidir.

No Direito comparado, fomos buscar a inspiração para outra espécie de "referendum", o que,

revogando a decisão da autoridade pública, faz com que a lei readquira sua plena vigência. Para essa hipótese, sugerimos o mesmo percentual de meio por cento dos eleitores de pelo menos um terço das unidades da Federação.

7 - INICIATIVA POPULAR

A iniciativa popular provocadora do processo legislativo busca construir os caminhos da democracia direta.

Como inexiste democracia sem participação, devemos instrumentalizar a sociedade para interceder diretamente no que deve ser mudado.

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

8 - PLEBISCITO

O plebiscito, também chamado "referendum consultivo", largamente aplicado em grande número de Estados, assegura ao povo o direito de ser ouvido antes de decisões importantes; garante-lhe o direito de não ser submetido a decisões que, segundo o entendimento da maioria, lhe possam ser prejudiciais. Para que seja realmente instrumento de participação do povo na co-gestão da coisa pública, é necessário que se restrinja às matérias especialmente relevantes e que possam causar grande impacto social ou ambiental É preciso, ainda, prever a possibilidade de ficar a consulta restrita aos cidadãos das regiões interessadas.

9 - DEFENSOR DO POVO

A figura do "Defensor do Povo" tem sua origem no Direito sueco, onde existe, formalmente, desde a Constituição de 1809, inspirado 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 muito formalismo" (Direito Administrativo Comparado), 1972, Ed. J. Bushatsky, p. 201). A essa atribuição típica pode ser acrescida a de defesa da ecologia e dos interesses do consumidor.

10 - PRERROGATIVAS DO PODER LEGISLATIVO

Parece-nos fundamental, por outro lado, que a Subcomissão encarregada de estudar e propor as normas disciplinadoras do Poder Legislativo, não deixe de regular, de forma minuciosa a matéria pertinente às prerrogativas do Legislativo, pois a garantia de estabilidade da Constituição também depende da plenitude do exercício das funções desse poder.

11 - MINISTÉRIO PUBLICO

Procura-se, ainda, no quadro das sugestões complementares, a ampliação das atribuições conferidas ao Ministério Público, transferindo-se a esse importante órgão, além das tradicionais funções de fiscal da lei, o papel de defensor da Constituição, do sistema democrático e do interesse público.

Tendo em vista que certas medidas da competência do defensor do povo podem desaguar no Poder Judiciário, faz-se conveniente o entrosamento daquele órgão com o Ministério Público.

12 - ESTADOS DE SÍTIO E DE EMERGÊNCIA

Com referência a esses instrumentos, há inovações propostas no corpo do texto normativo que, além de fixar expressamente as hipóteses de sua declaração, limita a ação do Poder Executivo, no sentido de submeter a declaração em tela à prévia audiência do Tribunal Constitucional e, posteriormente, ao crivo do Congresso Nacional.

V - ANTEPROJETO ARTICULADO

Diante do exposto, apresentamos o anteprojeto articulado com a abrangência mencionada.

TÍTULO

DAS GARANTIAS DA CONSTITUIÇÃO

CAPÍTULO I

DA INVIOLABILIDADE DA CONSTITUIÇÃO

Art.1o.- A Constituição 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.

Parágrafo único - Na hipótese de ato de força ou de modificação não autorizada, todo cidadão, investido ou não de autoridade, terá o dever de colaborar para o restabelecimento da plena e efetiva vigência da Constituição.

Art.2o.- Ficará impedido de ocupar cargo ou exercer função pública, civil ou militar, quem atentar por meios violentos contra a Constituição.

§ 1o. - O disposto neste artigo não exclui a aplicação de outras penalidades previstas em lei.

§ 2o. - São inafiançáveis os crimes praticados contra a Constituição e a prescrição da punibilidade só começará a correr a partir da data do restabelecimento da ordem constitucional.

§ 3o. - Eventual anistia a autores de atentados de que trata este artigo só pode ser concedida por lei aprovada por dois terços de cada Casa do Congresso Nacional.

Art.3o. - O Congresso por maioria absoluta de seus membros pode decretar o confisco de bens de quem tenha enriquecido ilicitamente à custa dos cofres públicos.

CAPÍTULO II

DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 4o. - O Tribunal Constitucional, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, é composto por dezessels Ministros nomeados pelo Presidente da República, sendo dois designados pelo Senado Federal, dois pela Câmara dos Deputados, quatro pelo Conselho Nacional da Magistratura, dois pela Ordem dos Advogados do Brasil, dois pelo Ministério Público da União e quatro de livre nomeação do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único. Os Ministros designados pelo Conselho Nacional da Magistratura serão obrigatoriamente escolhidos dentre juízes dos restantes tribunais e os demais dentre professores de Direito, advogados e membros do Ministério Público, de reconhecida competência e comprovada prática democrática e em defesa dos Direitos Humanos, que contem mais de quinze anos de exercício profissional

Art. 5o. - Os membros do Tribunal Constitucional serão designados por um período de oito anos, desde que o pleno exercício desse mandato não ultrapasse a idade-limite de setenta anos, vedada a recondução.

Art. 6o. - A renovação dos membros do Tribunal Constitucional far-se-á por quartas partes, a cada dois anos.

Art. 7o. - Não poderá ser escolhido ministro do Tribunal Constitucional quem esteja no exercício de mandato executivo ou legislativo, de cargo de Ministro ou Secretário de Estado, ou tenham exercido qualquer dessas funções até quatro anos antes da escolha.

Parágrafo único - Lei Complementar estabelecerá outros casos de incompatibilidade.

Art. 8o. - O Presidente do Tribunal Constitucional é eleito, dentre seus membros, para mandato de dois anos, vedada a recondução.

Art. 9o. - Compete ao Tribunal Constitucional:

I - por solicitação do Presidente da República:

a) examinar preventivamente a constitucionalidade de qualquer norma constante de tratados, acordos e atos internacionais;

b) autorizar a decretação do estado de sítio ou do estado de emergência.

II - declarar, mediante provocação de parte:

a) a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou norma com força de lei;

b) o não cumprimento da Constituição, por omissão das medidas legislativas ou executivas necessárias para tornar exeqüíveis e efetivas as normas constitucionais, assinalando ao órgão do Poder Público competente prazo para a adoção dessas providências, sob pena de responsabilidade e suprimento pelo Tribunal Constitucional.

III - processar e julgar originariamente:

a) as controvérsias relativas à legitimidade constitucional das leis e dos atos com força de lei, emanados da União e dos Estados;

b) os conflitos de atribuições entre os poderes da União, ou aqueles entre a União e os Estados, entre os próprios Estados, ou entre estes e os Municípios;

c) as acusações feitas contra o Presidente da República e os Ministros de Estado,

d) as demais matérias que lhe atribua a lei complementar.

IV - julgar em grau de recurso as decisões dos tribunais que:

a) recusem a aplicação de qualquer norma, com fundamento na sua inconstitucionalidade,

b) apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo.

Art. 10 - São partes legítimas para propor a ação de inconstitucionalidade em tese:

a) o Presidente da República;

b) o Procurador-Geral da República;

c) cinquenta Deputados,

d) vinte Senadores;

e) Assembléia Legislativa, por decisão da maioria de seus membros;

f) dez mil cidadãos;

g) as entidades associativas de âmbito nacional, criadas por lei e com mais de um ano de funcionamento;

h) Defensor do Povo, nas questões que lhe são pertinentes.

Art. 11 - São partes legítimas para propor a ação de inconstitucionalidade por omissão:

a) o Procurador-Geral da República, de ofício ou a requerimento de qualquer cidadão;

b) as entidades associativas de âmbito nacional, criadas por lei e com mais de um ano de funcionamento;

c) os Tribunais Superiores;

d) um terço de qualquer uma das Câmaras do Congresso Nacional;

e) aquele que diretamente sofrer violação de direito, por inércia do Poder Público.

Art. 12 - O procedimento de acusação contra o Presidente da República ou Ministro de Estado, com o objetivo de alcançar a declaração de sua destituição do cargo, por violação intencional da Constituição, será oferecido pelo Presidente do Senado Federal e deverá ser precedido de moção subscrita pela quarta parte e aprovada por dois terços dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

Art. 13 - Os recursos para o Tribunal Constitucional são restritos à questão da inconstitucionalidade.

Art. 14 - Quando a Corte declara a ilegitimidade constitucional de uma norma legal ou de um ato com força de lei, a norma deixa de ter eficácia a partir do dia imediato à publicação da sentença.

Art. 15 - Não tem efeito retroativo a sentença do Tribunal que declara a inconstitucionalidade de uma norma, no todo ou em parte.

Art. 16 - No exercício de suas atribuições, o Tribunal Constitucional poderá dividir-se em Câmaras, observado o critério de representatividade em sua composição.

CAPÍTULO III

DA REFORMA E DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

Art. 17 - A Constituição poderá ser reformada ou emendada, segundo as normas previstas neste Capítulo.

§ 1o. - A reforma visa a alterar a estrutura do Estado, a organização ou a competência dos poderes da soberania, a declaração de direitos e suas garantias e as normas previstas neste Capítulo.

§ 2o - A emenda visa a alterar normas não compreendidas no parágrafo anterior.

§ 3o. - A Constituição não poderá ser reformada nem emendada na vigência de estado de sítio nem de estado de emergência.

Art. 18 - A proposta de reforma da Constituição poderá ser apresentada.

I - pelo Senado Federal ou pela Câmara dos Deputados, por maioria dos seus membros;

II - por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros;

III - por meio por cento dos eleitores de cada uma de, pelo menos, mais da metade das unidades da Federação:

Parágrafo Único - Não será objeto de deliberação a proposta de reforma que revogue:

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. 19 - Apresentada uma proposta de reforma, a ela serão anexadas as propostas de emenda em curso e aberto o prazo de trinta dias para recebimento de quaisquer outras.

Art. 20 - A proposta de reforma à Constituição será discutiva e votada em duas sessões legislativas considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de dois terços de cada Casa do Congresso Nacional e a ratificação de pelo menos dois terços das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas por maioria de dois terços de seus membros.

Art. 21 - A proposta ratificada pelas Assembléias Legislativas será submetida a "referendum" dentro de cento e vinte dias a contar da publicação do resultado da votação das Assembléias.

Art. 22 - A proposta referendada pelo povo será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com o respectivo número de ordem.

Art. 23 - A proposta rejeitada não pode ser apresentada na mesma legislatura.

Art. 24 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional;

II - de um terço das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria de seus membros;

III - de Tribunal Superior, mediante maioria absoluta de seus membros;

IV - de meio por cento dos eleitores de cada uma de, pelo menos, um terço das unidades da Federação.

Art. 25 - A proposta de emenda à Constituição será 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 cada Casa e a ratificação de mais da metade das Assembléias Legislativas, por decisão da maioria absoluta de seus membros.

§ 1o. - Dispensar-se-ão o segundo turno e a ratificação pelas Assembléias Legislativas, quando a proposta for aprovada por quatro quintos de cada Casa do Congresso Nacional.

§2o. - Em qualquer das hipóteses previstas neste artigo, até noventa dias após a aprovação da proposta, meio por cento dos eleitores, de, pelo menos, cinco unidades da Federação podem requerer que a proposta aprovada seja submetida a "referendum" popular.

§ 3o. - A proposta referendada pelo povo será promulgada como Emenda à Constituição pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Art. 26 - A proposta de emenda rejeitada não pode ser apresentada na mesma e na sessão legislativa seguinte.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 27 - A Constituição não poderá ser reformada nem emendada até dois anos após sua promulgação, salvo se a decisão for tomada por quatro quintos dos membros do órgão proponente.

Art. 28 - Para efeito de provimento inicial dos cargos de Ministro do Tribunal Constitucional, os mandatos dos indicados pelo Conselho Nacional da Magistratura, Congresso Nacional, Chefe do Poder Executivo, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil terão a duração de oito, seis, quatro, dois e dois anos, respectivamente, facultada a recondução dos representantes das duas últimas classes.

Art. 29 - O Congresso Nacional, no prazo máximo de cento e oitenta dias, mediante lei complementar, regulará o funcionamento do Tribunal Constitucional, as normas de procedimento e as condições para o exercício da ação de inconstitucionalidade perante o mesmo, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Art. 30 - Esta Constituição será submetida a "referendum" popular.

SUGESTÕES COMPLEMENTARES

A) Inclua-se onde couber:

Art. 31 - Para garantir o cumprimento da Constituição , além dos já disciplinados, são assegurados os seguintes institutos:

I - mandado de segurança coletivo;

II - iniciativa popular;

III - "referendum popular";

IV - plebiscito; e

V - Defensor do Povo.

Art. 32 - O mandado de segurança coletivo, para proteger direito líquido e certo não amparado por "habeas corpus", pode 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.

Art. 33 - 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.

Art. 34 - Deverão ser submetidas a referendum popular, se o requerer meio por cento dos eleitores de um terço das unidades da Federação:

I - a lei revogada pelo Poder Público;

II - a lei aprovada pelo Congresso Nacional, até três meses a partir de sua publicação.

Art. 35 - 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.

Parágrafo único - A consulta popular poderá restringir-se às regiões interessadas.

Art. 36 - O Defensor do Povo será designado pelo Congresso Nacional e terá mandato de dois anos, podendo ser reconduzido uma só vez.

Art. 37 - São atribuições do Defensor do Povo:

I - velar pelo cumprimento da Constituição, das leis e demais normas por parte da Administração;

II - proteger o indivíduo contra ações ou omissões lesivas a seus interesses e atribuídas a titular de cargo ou a quem esteja no exercício de função pública, e receber e apurar queixas e denúncias de quem se considere prejudicado por atos da Administração;

III - criticar e censurar atos da Administração pública, zelar pela celeridade e racionalização dos processos administrativos e recomendar correções e melhoria do serviço público;

IV - defender a ecologia e os direitos do consumidor.

Art. 38 - O estado de sítio e o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou 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.

§ 1o. Decretada qualquer das medidas referidas neste artigo, será ela imediatamente comunicada ao Congresso Nacional, o qual, no prazo de quarenta e oito horas, deliberará sobre sua aprovação ou suspensão.

§ 2o. Se a necessidade da decretação sobrevier em período de recesso do Congresso Nacional ou do Tribunal Constitucional, o Presidente da República os convocará em caráter extraordinário.

Art. 39 - 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.

B) Inclua-se no Capítulo pertinente ao Poder Judiciário:

Art. 40 - O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:

I - Tribunal Constitucional;

C) Inclua-se no Capítulo pertinente ao Poder Executivo:

Art. 41 - O Presidente da República e os Ministros de Estado poderão ser destituídos dos cargos, se acolhido pelo Tribunal Constitucional procedimento de acusação por violação intencional da Constituição.

D) Inclua-se no Capítulo pertinente ao Poder Legislativo:

Art. 42 - O Congresso Nacional pode acusar o Presidente da República ou Ministro de Estado por violação intencional da Constituição, objetivando a destituição dos cargos que ocupam.

Art. 43 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Tribunal Constitucional e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

Art. 44 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados :

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado.

Art. 45 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

I - aprovar ou suspender o decreto presidencial que estabelecer o estado de sítio ou o estado de emergência.

CONCLUSÃO

Estes são o Relatório e o Anteprojeto que oferecemos à consideração dos Constituintes.

Oxalá, intérpretes do nosso tempo e conscientes da rara oportunidade que a História nos oferece, sejamos construtores do avanço, de um novo tempo, de uma NOVA ORDEM POLÍTICA, ECONÔMICA, SOCIAL e CULTURAL.

Aproveitamos a oportunidade para agradecer a todos que colaboraram com os nossos trabalhos, especialmente os dedicadíssimos assessores Mirtô Fraga, Walter Ribeiro Valente e Carlos W. Chaves Rosas, além do apoio importante do secretário Clayton Zanlorenci, do secretário substituto Wellington Pereira de Oliveira, e seus imediatos, da equipe do Gabinete e do pessoal técnico do PRODASEN, apresentando a Vossa Excelência e a Egrégia Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas as nossas homenagens.

Sala das Sessões, em 11 de maio de 1987

Deputado Constituinte NELTON FRIEDRICH - Relator

Centro Gráfico do Senado Federal — Brasília — DF