REFLEXÕES SOBRE A CONSTITUINTE[1]

Raul Machado Horta *

1. Limiar da Constituinte; 2. Natureza do Poder Constituinte; 3. Limitações ao Poder Constituinte originário; 4. Elaboração de documentos prévios; 5. Elaboração constitucional na área de Constituições marxistas; 6. Função da Assembléia Constituinte; 7. Convocação da Assembléia Nacional Constituinte; 8. Constituição e modelos constitucionais; 9. Constituição e estabilidade; 10. Singularidade do processo constituinte brasileiro.

1. LIMIAR DA CONSTITUINTE

Estamos ingressando na fase histórica do Poder Constituinte originário e é natural a curiosidade geral em conhecer e analisar as linhas mestras desse acontecimento. Percebe-se que o conhecimento da função e da competência do Poder Constituinte é ainda nebuloso e informe para grande número de pessoas. Essa desinformação me faz lembrar uma *boutade* que circulou na Rússia czarista nos primórdios de seu movimento de constitucionalização. Conta-se que oficiais russos, no período do Czar Nicolau I, regressando da França, voltaram seduzidos pela idéia de Constituição. E se puseram a aliciar solidariedade, em reuniões clandestinas, pregando a necessidade de uma Constituição para a Rússia, dentro do figurino francês do final do século XVIII. Em uma dessas reuniões, assistente entusiasmado, mas ignorante do assunto, ouvindo falar em Constituição, supôs tratar-se da mulher do Grão-Duque Constantino, e prorrompeu no aplauso: "Sim, viva a Constituição, a mulher do Grão-Duque Constantino."

2. NATUREZA DO PODER CONSTITUINTE

O que se torna necessário é esclarecer dúvidas, para afastar equívocos sobre a natureza da Assembléia Constituinte, forma de manifestação política do Poder Constituinte originário.

Historicamente, o Poder Constituinte originário representa a irrupção de fato anormal no funcionamento das instituições estatais. Esse aparecimento está associado a um processo mais violento, de natureza revolucionária, ou a uma

1 Publicado originalmente na Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, 23(89), jan./mar. 1986. Publicado, ainda, na Revista Administrativa Pública, Rio de Janeiro, jan./mar. de 1987.

2 Catedrático de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, falecido em março de 2005. Nas palavras do Prof. Orlando Carvalho, "O professor Raul Machado Horta passou a vida estudando as instituições e forças políticas que são o poder, o domínio do homem pelo homem, buscando evitar a violência humana e oferecer à sociedade uma melhor forma de atingir a felicidade".

Livro 1.indb 385 05/11/2018 16:15:34

decisão do alto, geralmente materializada no "golpe de Estado". A revolução como fenômeno que subverte a estatal e social. O golpe de Estado como transformação do ordenamento estatal por atividade inconstitucional de órgão do próprio Estado.[3] O Poder Constituinte originário, na sua versão clássica de origem francesa, está vinculado às manifestações revolucionárias, visando consagrar no novo texto constitucional as alterações mais profundas que a Revolução produziu na estrutura social e econômica e na relação de poder dentro do Estado e da Nação. As revoluções possuem inspirações variáveis no tempo e no espaço. As do século XIX, diz estudioso do fenômeno revolucionário, fizeram-se em nome da liberdade, da fraternidade e da igualdade, enquanto muitas Revoluções do século XX invocaram a autoridade, a disciplina, a ordem, o poder.[4] Há revoluções liberais e revoluções autoritárias. Revoluções conservadoras e revoluções sociais. Revoluções radicais e revoluções termidorianas. O Poder Constituinte originário emana do fato revolucionário. Daí sua virulência e imprevisibilidade, que publicista espanhol condenou na seguinte imagem:

> "O Poder Constituinte não pode ser localizado pelo legislador, nem formulado pelos filósofos, porque não cabe nos livros e rompe o quadro das Constituições. Surge como o raio que atravessa a nuvem, inflama a atmosfera, fere a vítima e desaparece."[5]

A crise revolucionária deflagra a contradição entre o vigente direito estatal, que tem na Constituição o seu mais alto documento, cuja legitimidade é contestada, e a nova legitimidade que o Poder Constituinte originário vai conferir ao direito estatal, a partir da nova Constituição. Portador de aspirações emergentes, o Poder Constituinte originário busca apoiar-se diretamente na Nação e na vontade popular. É a lição que se recolhe em Maurice Hauriou:[6]

> "Os representantes que exercem o Poder Constituinte agem como representantes da Nação e os que exercem o Poder Legislativo ordinário atuam como representantes do Estado."

Nessa relação entre o Poder Constituinte originário e a Nação, como fundamento de sua legitimidade, a doutrina francesa, a partir de seu formulador inicial, Sieyes, extraiu a conseqüência lógica de que esse poder reclamava órgão especial, inconfundível com o Poder Legislativo, que passou a ser chamado *Convenção ou Assembléia Nacional Constituinte.*[7] Não se trata de mera estrutura formal. O nome mágico - *Assembléia Nacional Constituinte ou Convenção Nacional* - revela a magnitude da competência de seu titular, como expressão do Poder Constituinte originário. No final do século XVIII, quando se concebeu a clássica doutrina desse

3 Mortati, Constantino. Instituzioni di diritto publico. 8. Ed. Cedam, 1969. V. 1, p. 65-73.
4 Brinton, Crane. Anatomia de La revolución. México, Fondo de Cultura Económica, 1942. P. 8.
5 Agesta, Luiz Sanchez. Princípios de teoria política. 6. Ed. Nacional, 1976. P. 363.
6 Hariou, Maurice. Princípios de derecho público y constitucional. 2. Ed. Madrid, Reus, p. 318.
7 Esmein, A. Éléments de droit constitutionnel français et comparé. 7. ed. Recueil Sirey, 1921. v. 1, p. 581.

Livro 1.indb 386 05/11/2018 16:15:34

poder, Sieyès já oferecia as características do criador da nova Constituição:

> "O Poder Constituinte pode tudo. Ele não está submetido a uma determinada Constituição. A Nação que exerce o maior e o mais importante dos poderes deve ficar, o exercício dessa função, livre de qualquer constrangimento e de outra qualquer forma, salvo a que lhe aprouver adotar."[8]

Em magistral análise dedicada à natureza e aos fundamentos do Poder constituinte, Georges Burdeau[9] aponta a dificuldade excepcional que a natureza híbrida desse poder oferece ao exame jurídico. E que, para o jurista, o poder pressupõe um quadro de competência: a natureza, a extensão, as modalidades de seu exercício são determinadas por regra anterior, de modo que o poder passa a ser domesticado pelo direito e, por conseqüência, dócil à análise jurídica. Com o Poder Constituinte, diz Burdeau, acontece o contrário, pois ele é rebelde a uma integração em sistema hierarquizado de normas e competências. E que ele é o poder criador da ordem jurídica, fixando-lhe os princípios e oferecendo-lhe os seus instrumentos. Burdeau localiza o Poder Constituinte originário no ponto de conexão entre a política e o direito, entre a turbulência das forças sociais e a serenidade dos procedimentos, entre a desordem revolucionária e a ordem dos regimes estabelecidos. A insubordinação é inerente a esse poder rebelde ao preordenamento jurídico e político. Não se submete a uma Constituição anterior, pois está acima da Constituição, como o criador em face da criatura. E superior a tudo que ele vai estabelecer na Constituição: órgãos, poderes, competências, escapando ao ordenamento constitucional por ele criado. Dentro dessa perspectiva de rigorosa análise factual do Poder Constituinte, Burdeau[10] o concebe como *poder inicial, autônomo e incondicionado,* mas disso não se deve inferir, afirma o consagrado mestre da Faculdade de Direito de Paris, que o Poder Constituinte não seja um poder de direito. É erro supor que o poder de direito seja unicamente aquele cuja existência e exercício se acham condicionados por estatuto jurídico anterior. Seria paradoxal recusar qualificação jurídica ao poder portador da idéia de direito que se imporá ao ordenamento jurídico no seu conjunto. A verdade, conclui Burdeau, é que esse singular poder não é comandado pelo direito positivo estatal. Admitindo que o direito preceda ao Estado, o Poder Constituinte converte-se na mais evidente prova dessa anterioridade. A brilhante tese da jurisdicização do Poder Constituinte originário não é a tese do positivismo jurídico, que expele o poder revolucionário e criador da nova Constituição para fora do ordenamento jurídico. Na doutrina constitucional contemporânea, Carré de Malberg[11] formulou com cerrada lógica jurídica as impugnações que o positivismo jurídico oferece ao tratamento jurídico do Poder Constituinte originário. Segundo Carré de Malberg, a Constituição é o canal de comunicação do poder aos diversos órgãos do Estado, para o seu exer-

8 Burdeau, Georges. Traité de science politique. 2. Ed. 2 Paris, LGDJ, 1969. v. 4, p. 206.
9 Id. ibid. p. 181-2.
10 Id. IBID. p. 184-5.
11 Carré de Malberg, R. Contribution à La théorie générale de l'état. Paris, Centre National de La Recherche Scientifique, 1962. T. 2, p. 484-6.

Livro 1.indb 387 05/11/2018 16:15:34

cício. Todo poder tem sua origem na devolução feita pela Constituição. O órgão pressupõe a Constituição e ele não pode ser o autor, o criador da Constituição. Contorna-se a questão quando se pretende configurar toda *Constituição nova* como uma renovação do contrato social. Na sua formulação rousseauniana esse pacto é impraticável, pois reclama na sua formulação o consentimento unânime, como escreveu *Rousseau* no livro 2, capítulo 2, do *Contrat social:*

> "*Il n'y a qu'une seule loi qui, par sa nature, exige un consentement unanime; c'est le pact social*."

A soberania constituinte do povo, que Sieyès pregou nas assembleias evolucionárias francesas dos fins do século XVIII, pressupõe a delegação do Poder Constituinte aos representantes do povo e, segundo Carré de Malberg,[12] essa transferência de poder conduz ao império do regime representativo, incompatível com o ato fundamental de criação da Constituição, pois a representação política decorre da Constituição. Retomando a crítica à concepção jusnaturalística do pacto social, Carré argumenta que, se for verdadeira a idéia de que uma Constituição nova requer renovação do *contrato social,* uma razão decisiva exclui qualquer possibilidade de representação do povo neste contrato: é que o povo, no momento de conceber esse pacto, encontra-se em *estado inorgânico,* ele não possui representantes e ninguém dispõe da qualidade para representá-lo. A teoria de que o Poder Constituinte reside originariamente no povo repousa, para Carré de Malberg,[13] na presunção errônea de que é possível oferecer uma construção jurídica aos fatos e atos que podem determinar a fundação do Estado e sua primeira organização. A possibilidade dessa construção implica o reconhecimento de que o direito seja anterior ao Estado. Esta crença na anterioridade do direito constitui o ponto central das concepções sobre a organização do Estado, formuladas pelos juristas e filósofos da Escola do Direito Natural, em curso nos séculos XVI, XVII e XVIII. Reconhecendo a existência de preceitos morais superiores às leis positivas, o professor de Strasbourg não lhes confere a coerção das regras jurídicas, não obstante sua transcendência. E conclui sua cerrada crítica, enunciando a afirmação dogmática do positivismo jurídico: não se pode conceber o direito fora do Estado e, por isso, é inútil investigar o fundamento ou a gênese jurídica do Estado. O Estado, sendo a fonte do direito, não pode ter ao mesmo tempo sua fonte no direito.[14] Com base nestas premissas da concepção positivista do Estado e do direito, Carré de Malberg vai extrair duas conclusões essenciais:

I.ª A Constituição nova não será confeccionada segundo o processo, o modo constituinte e as formas que foram prescritas na Constituição anterior. Destruída por efeito do golpe de Estado ou da Revolução, nada mais restou da Constituição

12 Id. IBID. p. 489.
13 Id. ibid. p. 490.
14 Id. ibid. p. 497-8.

Livro 1.indb 388 05/11/2018 16:15:34

anterior. Entre a Constituição antiga, da qual se fez tábua rasa, e a Constituição nova, que está sendo criada, não há relação jurídica. O que passa a existir entre ambas é o *interregno constitucional,* uma solução de continuidade, durante o qual o Poder Constituinte do País se exprimirá através das pessoas ou corporações que empolgaram o poder. A questão do Poder Constituinte coloca-se nos mesmos termos da formação originária do Estado: é uma questão de fato e não de direito. Por isso, o Poder Constituinte não é tema jurídico. E sendo fato puro e revolucionário, o positivismo jurídico rejeita o seu exame, pois não há espaço na ciência do direito público para um capítulo consagrado à teoria dos golpes de estado ou das revoluções e de seus efeitos.

2.ª O jurista deve concentrar-se no estudo de outra forma de Poder Constituinte, que é a da reforma pacífica, regular, jurídica, da Constituição em vigor. A reforma pode ser mais ou menos extensa, tendo por objeto a revisão da Constituição, em determinados pontos, ou a ab-rogação e a substituição de uma Constituição por outra. A mudança constitucional, seja ela *total* ou *parcial,* far-se-á de acordo com as regras fixadas pela Constituição, de tal modo que a nova Constituição, quando for o caso da *revisão total,* nascerá da antiga, sem solução de continuidade. A Nação, uma vez exercido o Poder Constituinte revolucionário e extrajurídico, poderá mudar de Constituição, observando as regras jurídicas da Constituição anterior. A Constituição francesa de 1791, confiando na perenidade do documento de origem revolucionária, declarava que a Nação tem o direito imprescritível de mudar sua Constituição, mas considerava, ao mesmo tempo, que melhor se conformava ao interesse nacional exercer esse direito com os meios e procedimentos da própria Constituição.

A tentativa de enquadrar o constituinte da Constituição total nas regras da Constituição anterior frustrou-se rapidamente. A sucessão de Constituições e de Constituintes, desde os fins do século VIII até os nossos dias, demonstra que a criação da nova Constituição não se desgarrou ainda, pelo menos no constitucionalismo ocidental, da prestigiosa idéia do pacto ou contrato social, que coloca na origem da nova Constituição a manifestação constituinte, e quase sempre turbulenta, da vontade popular.

3. LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO

Sendo o Poder Constituinte originário de natureza incondicionada e historicamente rebelde aos condicionamentos jurídicos de Constituição anterior, cumpre verificar se a atuação desse poder se conduz dentro dessa concepção pura, no domínio da idealidade, ou se ela conhece limitações oponíveis ao exercício de sua competência. Embora as limitações se dirijam normalmente ao Poder Constituinte de revisão, de reforma ou de emenda, o chamado Poder Constituinte derivado, a elas não está imune o Poder Constituinte originário. Essas limitações são geralmente de menor volume material e formal, emanando da mesma fonte que, pelo

Livro 1.indb 389 05/11/2018 16:15:35

ato anormal ou revolucionário, desencadeou o processo da Constituinte. Vejamos os precedentes nacionais e estrangeiros, para localizar a natureza e a extensão dessas limitações.

No caso do Brasil, o decreto que instituiu o Governo Provisório, em consequência da deposição do Presidente Washington Luís pela vitoriosa Revolução de outubro de 1930, já previa, em seu artigo inicial, a eleição de Assembléia Constituinte, para estabelecer a "reorganização constitucional do País". Fez-se a relação causal entre Revolução e Assembléia Constituinte, dentro do figurino francês do século XVIII. Todavia, o Governo Provisório, também originário da Revolução, endereçou três limitações materiais à atividade criadora da Assembléia Constituinte, órgão do Poder Constituinte originário: manutenção da forma republicana federativa, não-restrição aos direitos dos municípios, não-restrição das garantias individuais constantes da Constituição de 24 de fevereiro de 1891. É o que dispunha o Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, em seu art. 12, *verbis:* "A nova Constituição federal manterá a forma republicana federativa e não poderá restringir os direitos dos municípios e dos cidadãos brasileiros e as garantias individuais constantes da Constituição de 24 de fevereiro de 1891."

A Constituição federal de 1934 elaborada pela Constituinte de 1933/34, não só manteve a forma republicana federativa, como ampliou os "direitos dos municípios", definindo o conteúdo da autonomia municipal, que o texto de 1891 não precisou, reconhecendo a competência tributária do município, igualmente desconhecida na Constituição de 1891, e inovou as garantias individuais, consagrando instrumentos de defesa inexistentes na Constituição anterior. Sob tal aspecto, o constituinte de 1933/34 não sofreu os efeitos de limitações, eis que se identificou perfeitamente com a matéria das limitações e a elas conferiu tratamento mais desenvolvido que o dado pela Constituição de 1891. Na transição entre o regime autoritário de 1937 e a restauração democrática de 1946, verificou-se o conflito de tendências sobre a natureza e a extensão do Poder Constituinte. Em primeira manifestação, quando o Governo federal se viu pressionado pela opinião pública, buscou-se contemporizar, para apenas conceber a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para, no curso de uma Legislatura, promover a reforma da Carta de 1937, que recebeu, desde logo, várias modificações, visando afeiçoá-la às exigências mínimas do sistema representativo. É a versão da Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, ainda vinculada à concepção da outorga constitucional pelo chefe de Governo. Verificada a deposição do Presidente Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945, em pronunciamento das Forças Armadas, com notório apoio na opinião liberal do País, transmudou-se a concepção do Poder Constituinte, que, de poder de reforma para objetivos limitados, tornou-se *Assembléia Constituinte,* para votar, com *poderes ilimitados,* a Constituição do Brasil, segundo se dispôs na Lei Constitucional n.º 13, de 12 de novembro de 1945, editada pelo Governo federal, para definir os poderes constituintes do Parlamento eleito a 2 de dezembro

Livro 1.indb 390 05/11/2018 16:15:35

daquele ano. Os poderes *ilimitados* da Assembléia Constituinte, a ser eleita em 2 de dezembro, foram confirmados na Lei Constitucional n.º 15, de 26 de novembro de 1945, expedida pelo Governo federal, então sob a presidência do Ministro José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, mas nesse documento se fez a única limitação material aos poderes *ilimitados* da Assembléia: a legitimidade da eleição do presidente da República não poderia ser alcançada pela Assembléia Constituinte.

No direito estrangeiro, a Itália e Portugal ilustram casos de limitações ao Poder Constituinte originário. Na Itália, o Decreto Legislativo Luogotenenziale n.º 98, de 16 de março de 1946, explicitando o conteúdo do Decreto Legge Luogotenenziale n.º 151, de 25 de junho de 1944, estabeleceu que "contemporaneamente à eleição para a Assembléia Constituinte o povo seria chamado a decidir mediante *referendum* sobre a forma institucional do Estado (república ou monarquia)". A decisão sobre a forma de governo, observou Mortati,[15] foi subtraída à Constituinte e deferida ao povo. O *referendum* institucional revogou o Statuto Albertino de 1848, no seu fundamento monárquico, antecipando-se e impondo à Constituinte a decisão fundamental da forma de governo republicana, com todas as conseqüências deste ato. O tipo latino da Constituinte, o tipo que descende do contrato social e do radicalismo clássico, assim qualificado por V. E. Orlando, ficava atingido por essa limitação, que lhe retirava a competência de dispor sobre a estrutura concreta da forma institucional já escolhida e estabelecida anteriormente.[16] Maiores foram as limitações que recaíram sobre a Assembléia Constituinte portuguesa de 1975/76. Limitações explícitas, exteriorizadas em textos escritos, e limitações difusas, que provinham da efervescência revolucionária, sob o comando de militares impregnados pela ação ideológica de correntes políticas. Jorge Miranda,[17] em sua dissertação de doutoramento em direito pela Universidade de Lisboa, analisa com profundidade essa ação de forças que convergiram para o campo de atividade da Constituinte portuguesa, procurando condicioná-la, exprimindo "circunstâncias particulares, sem paralelo em épocas anteriores", como "o conflito de projetos de revolução que se verificou no país e que, a dada altura, se centrou em saber quem tinha mais legitimidade, se a Assembléia Constituinte, se o Conselho da Revolução". Um dos documentos firmados na fase que precedeu a Constituinte, a *Plataforma de Acordo Constitucional,* entre outras normas de limitação do futuro constituinte, chegou a dispor, recorda Jorge Miranda, que, uma vez elaborada e aprovada pela Assembléia Constituinte, a nova Constituição deveria ser promulgada pelo presidente da República, depois de ouvido o Conselho da Revolução, o que poderia traduzir-se numa espécie de homologação da Constituição. Houve em Portugal uma concorrência de poderes constituintes em função de situações criadas pela legislação revolucionária que antecedeu à Constituinte e à Constituição. A Lei n.º 3, de 1974, previa uma sucessão de poderes constituintes - poderes constituintes

15 Mortati, Constantino. Op. Cit. P. 83.

16 Calamandrei, Piero & Levi, Allessandro. Commentario sistemático Allá Costituzione italiana. Firenze, Babera, 1950. V. 1, p. 111.

17 Miranda, Jorge. A Constituição de 1976. Lisboa, Petrony, 1978. P. 20-2.

Livro 1.indb 391 05/11/2018 16:15:35

para o período transitório até à eleição da Assembléia Constituinte atribuídos ao Conselho de Estado, que a Lei n.º 5/1975, transferiu ao Conselho da Revolução, e poderes constituintes com vistas à Constituição atribuídos à Assembléia Constituinte.[18] Decisões constituintes emanadas de órgãos da vontade revolucionária - o Conselho da Revolução ou o Conselho de Estado - foram projetar-se na Constituinte, para, por adesão desta última, converterem-se em normas da Constituição. Em face desses múltiplos condicionamentos, Jorge Miranda relata que, em Portugal, passou-se a duvidar sobre a Assembléia Constituinte como órgão soberano. As duas *Plataformas de Acordo Constitucional,* celebradas entre o Conselho da Revolução e os partidos políticos, diz Jorge Miranda,[19] converteram a Constituição de 1976 em um *Pacto* das forças dominantes. E os condicionamentos sofridos pela Constituinte portuguesa de 1975/76 não foram apenas de natureza programática ou ideológica. Os constituintes experimentaram condicionamentos físicos impostos por grupos radicais. "No mais agudo da crise político-militar, lembra o Prof. Jorge Miranda, [20] em 12 e 13 de novembro de 1975, os deputados ficaram seqüestrados no Palácio de São Bento por uma manifestação cerca de 24 horas, sem que o exército interviesse; e, levantado o seqüestro, a maioria seguiu para o Porto, disposta a encabeçar a resistência, se a situação se tornasse insustentável em Lisboa." Os modelos brasileiro, italiano e português contêm limitações de natureza diversa à atividade do Poder Constituinte originário, reduzindo a intensidade dos poderes ilimitados da Constituinte. O caso português demonstra que a permanência do processo revolucionário no tempo tende a condicionar com maior profundidade a atividade constituinte, desencadeando o fluxo da concorrência de poderes constituintes localizados em órgãos distintos. Não tem o caráter de limitação ao Poder Constituinte originário a elaboração prévia de *Anteprojeto de Constituição,* estranha à atividade da Assembléia Constituinte, como simples oferecimento de subsídios, sem caráter vincula tório. A propagação dessa atividade de colaboração merece referência destacada, para fixar suas características, e estabelecer uma distinção entre trabalhos preparatórios no constitucionalismo ocidental e no constitucionalismo marxista, neste último com efeito vinculatório desconhecido no primeiro.

4. ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS PRÉVIOS

No Brasil, a Assembléia-Geral Constituinte e Legislativa, que o Príncipe regente convocou em Decreto de 3 de junho de 1822, não contou com o subsídio de Anteprojeto de Constituição. "Ajuntamo-nos sem plano", disse Antônio Carlos,[21] falando na Câmara dos Deputados, em 1840. E acrescenta ter sido ele membro da Comissão que a Assembléia encarregou de elaborar um Projeto de Constituição, da qual foi presidente e depois "redator" da nova Constituição no seio da Assembléia Constituinte, dissolvida pelo Imperador D. Pedro I, em 12 de novembro de 1823.

18 Id. ibid. p. 89-90.
19 Id. ibid. p. 97.
20 Miranda, Jorge. Manual de direito constitucional. 2. Ed. Coimbra Ed., 1982. T. 1, p. 305.
21 Melo Franco. Afonso Arinos de. Curso de direito constitucional brasileiro. Rio de Janeiro, Forense, 1960. V. 2, p. 68.

Livro 1.indb 392 05/11/2018 16:15:35

Com a proclamação da República, o Governo provisório cuidou, desde logo, da formação de uma Comissão especial, que recebeu a incumbência de elaborar o Anteprojeto de Constituição, a "Comissão dos Cinco", integrada por Américo Brasiliense, Magalhães Castro, Rangel Pestana, Saldanha Marinho e Santos Werneck. O projeto da comissão foi revisto pelos ministros do Governo provisório, sob a liderança de Rui Barbosa, então ministro da Fazenda. Rui reivindicou a primazia, declarando-se "autor da Constituição republicana" e nos deixou relatado o método de trabalho dessa elaboração:

> "Comecei, então, desde logo, a redigir a Constituição; à tarde, os meus colegas de ministério jantavam comigo, ouviam o que eu havia escrito, concorriam com as suas idéias e emendas, discutíamos, e, depois, íamos ao Itamarati ler os artigos ao marechal. Assentaram os colegas em que eu fosse o único a defender e explicar ao chefe de Governo as disposições do futuro estatuto. "[22]

Com sua letra inconfundível, anotou Rui[23] nas emendas ao Projeto de constituição, documento existente no Arquivo da Casa de Rui Barbosa, que as discussões do projeto começaram "às 8 horas menos 20 minutos da noite de 10 de junho de 1890" e terminaram "às 8h e 45min da noite do dia 18 de junho, no palácio do chefe do Estado, presentes os ministros". Pelo Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, o Governo provisório, "constituído pelo exército e a armada, em nome e com o assenso da Nação", convocou a eleição do Congresso Constituinte, o qual traria "poderes especiais do eleitorado para julgar a Constituição", que se publicava, na redação do projeto do Governo provisório, texto em vigor desde logo, nas suas partes relativas à dualidade das Câmaras do Congresso, à sua composição, eleição e função. O Decreto n.º 510, que convocava o Congresso com poderes constituintes, oferecia o projeto já denominado de Constituição, e estabelecia a vigência imediata de partes da Constituição publicada. Posteriormente, o Decreto n.º 914-A, de 23 de outubro de 1890, que veio a lume após a eleição do Congresso Constituinte, ocorrida em 15 de setembro, abrandava o comando do Decreto n.º 510. Acolhia "algumas alterações" ao texto da Constituição publicada, para" atender imediatamente ao sentimento nacional". Esclarecia que o texto dependia da aprovação do futuro Congresso e omitia a cláusula da vigência parcial imediata, que constou do Decreto n.º 510. A influência do projeto do Governo provisório foi considerável. Pedro Calmon,[24] no confronto que estabeleceu entre o projeto do Governo provisório e o texto definitivo da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, concluiu que "74 artigos do projeto se incluíram, intactos, ou apenas ligeiramente alterados, nos 90 da Constituição". Permaneceram idênticos 38 artigos. E são

22 Obras completas de Rui Barbosa. V. 17, 1890. T. 1, A Constituição de 1891. Rio de Janeiro, Ministério da Educação, 1946. P. XI.
23 Id. ibid. p. 219-306.
24 Obras completas de Rui Barbosa. Op. Cit. Prefácio de Pedro Calmon, p. XXIV-V.

Livro 1.indb 393 05/11/2018 16:15:35

semelhantes, isto é, "incorporados com breve acréscimo, ou modificação", 36 artigos. O desejo generalizado de aprovar rapidamente a nova Constituição deve ter concorrido para esta identificação entre o projeto do Governo e o texto final da Constituição. Recorda Agenor de Roure[25] que os constituintes, para abreviar a discussão, concentraram-se nos "pontos principais do projeto", tendo havido não poucos requerimentos de rolha para o encerramento do debate.

O Decreto n.º 21.402, de 14 de maio de 1932, que convocava a Assembléia Constituinte, para encerrar o período ditatorial do Governo provisório de 1930, também dispunha sobre a nomeação de Comissão especial, encarregada de elaborar o Anteprojeto de Constituição. É a denominada Comissão do Itamarati, sob a presidência do Sr. Antunes Maciel, ministro da Justiça, mas que sempre funcionou sob a presidência do Embaixador Afrânio de Melo Franco, vice-presidente da Comissão-geral, como se lê em esclarecimento do próprio Ministro Antunes Maciel, que figura na Ata da La sessão da Subcomissão Constitucional, realizada em 11 de novembro de 1932, na residência do Embaixador Afrânio de Melo Franco, então ministro das Relações Exteriores. A Comissão se compunha de 14 membros: Melo Franco, Antônio Carlos, Carlos Maximiliano, Artur Ribeiro, Assis Brasil, João Mangabeira, Agenor de Roure, Antunes Maciel, José Américo, Osvaldo Aranha, Oliveira Viana, Prudente de Moraes Filho, Góis Monteiro e Themístocles Cavalcanti. O anteprojeto do Governo[26] foi apresentado na 1.ª sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 16 de novembro de 1933, quando também se formou a Comissão Constitucional da Assembléia, com os seguintes membros de direção: Carlos Maximiliano, presidente, Levi Carneiro, vice-presidente, Raul Fernandes, relator-geral. Os 26 membros da Comissão Constitucional prepararam o projeto de Constituição da Comissão, afastando-se da tendência centralizante do anteprojeto.[27]

A Carta de 10 de novembro de 1937 não dispôs de elaboração ostensiva, como é da natureza de documentos outorgados, e sua preparação se desenvolveu nos bastidores e nos gabinetes fechados. Hélio Silva,[28] o historiador do ciclo de Vargas, reconstituiu os bastidores do golpe de estado de 10 de novembro. "Em 24 de outubro de 1937, relata Hélio Silva, Getúlio chamou Dutra ao palácio. Da conversa que tiveram, ficou deliberado que numa data próxima reunir-se-ia o Conselho de Segurança Nacional, ao qual seria apresentada a nova Constituição. Aceita esta, o presidente lançaria um manifesto à Nação, seguindo-se o golpe de estado." Francisco Campos, o novo ministro da Justiça, ficara incumbido de preparar a nova Constituição. O texto não era inteiramente novo, diz Hélio Silva, que esclarece: "Tinha sido preparado, como um dos substitutivos a serem apresentados à Assembléia Nacional Constituinte, reunida em 1934. Naquela ocasião, não fora possível, sequer, apresentá-lo. Em novembro de 1937, Francisco Campos ultimava a redação final que apresentou aos chefes militares, para fazerem as últimas sugestões nos capítulos dedicados às forças armadas.» O dramático apelo de

25 Roure, Agenor de. A Constituinte. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920. V. 1, p. 12-3.
26 Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934. V.1, p. 132.
27 Id. IBID. v. 10, p. 548.
28 Silva, Hélio. 1937 – todos os golpes se parecem. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1970. P. 456-7.

Livro 1.indb 394 05/11/2018 16:15:35

Armando Salles Oliveira,[29] que se encerrava com estas eloqüentes palavras: "A Nação está voltada para os seus chefes militares: suspensa, espera o gesto que mata ou a palavra que salva", não fora ouvido, e o País mergulhou na ditadura do Estado Novo. A *Carta* outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas à Nação, em 10 de novembro, obteve a referenda dos ministros de Estado, exceto o da Agricultura, Odilon Braga, que se exonerou, por discordância com o golpe de estado.

Ao contrário das Constituições federais de 1891 e 1934, a Constituição de 1946 não foi precedida de anteprojeto preparado por Comissão especial designada pelo Governo federal. O trabalho ficou entregue a uma *Comissão Constitucional* de 37 membros, sendo dela presidente o Senador Nereu Ramos, vice-presidente o Deputado Prado Kelly, e relator-geral o Deputado Cirilo Júnior, este último mais tarde substituído pelo Deputado Costa Neto. Tomou-se por referência a Constituição federal de 1934 e 10 subcomissões ficaram incumbidas de preparar projetos parciais sobre os temas distribuídos a cada uma. Com base nesses projetos parciais, a Comissão Constitucional organizou o Projeto de Constituição, que serviu para as discussões iniciais do plenário da Constituinte, posteriormente seguido do Projeto revisto, que resultara do exame de 4.092 emendas ao projeto primitivo.[30] O projeto de Constituição foi submetido ao Prof. Sá Nunes, para o polimento vernáculo.

Quando se cuidou da elaboração de nova Constituição federal, em abril de 1966, para consolidar as emendas e outras disposições que fragmentaram a Constituição de 1946, o Presidente Castello Branco designou uma comissão formada pelos Srs. Orozimbo Nonato, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Levi Carneiro, constituinte de 1933/34, então vice-presidente da Comissão Constitucional daquela Assembléia Constituinte, Miguel Seabra Fagundes, ex-ministro da Justiça, e Themístocles Brandão Cavalcanti, ex-consultor-geral da República, que integrou a Comissão do Itamarati, em 1932/33, incumbindo a estes eminentes juristas a elaboração de Anteprojeto de Constituição, retomando a iniciativa que prevalecera em 1890 e 1932/33, nos pródromos das Constituições federais de 1891 e 1934. A Comissão de Juristas, desincumbindo-se da missão, entregou o anteprojeto em 19 de agosto de 1966. Levi Carneiro, em entrevista ao O *Estado de São Paulo,*[31] não ocultou o seu desencanto em face do abandono a que se relegou o anteprojeto. "Inútil terá sido o esforço, dizia o decepcionado Levi Carneiro, com que alguns cidadãos, incumbidos pelo Governo federal de elaborar um anteprojeto de Constituição federal, se afainaram, durante quatro meses contínuos, em tão árdua tarefa, ao final de tudo ridiculamente improfícua." É que havia prevalecido o anteprojeto elaborado pelo Sr. Carlos Medeiros Silva, então ministro da Justiça, encaminhado com mensagem do presidente da República ao Congresso Nacional, em 12 de dezembro de 1966, para discussão, votação e promulgação.[32]

29 Id. IBID. p. 462.
30 Duarte, José. A Constituição brasileira de 1946. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1948. v. 1, p. 136.
31 O Estado de São Paulo, 18 dez. 1966.
32 Diário do Congresso Nacional, 13 dez. 1966. P. 1. 045-68.

Livro 1.indb 395 05/11/2018 16:15:35

O projeto do Governo federal, submetido à Comissão Mista de 11 deputados e 11 senadores, sob a presidência do Deputado Pedro Aleixo, foi, afinal, aprovado e promulgado, aos 24 de janeiro de 1967, dentro da rigorosa tramitação fixada no Ato Institucional n.º 4, de 6 de dezembro de 1966.

Itália, França, Portugal e Espanha oferecem soluções contemporâneas que também devem ser analisadas, refletindo experiências típicas na fase da elaboração de novas Constituições naquelas nações.

A convocação da Assembléia Constituinte italiana de 1946/47 justificou a criação do ministério para a Constituinte (Ministero per la Costituente) e a nomeação de Pietro Nenni para o cargo de ministro para a Constituinte (ministro per la Costituente). O ministério organizou uma Comissão para Estudos Atinentes à Reorganização do Estado (Commissione per Stude Attinenti alla Riorganizzazione dello Stato), que recebeu a atribuição de recolher elementos necessários à elaboração da nova Constituição. A comissão funcionaria como Comissão de Estudo e Comissão de Pesquisa, subdividida internamente em quatro subcomissões a cada uma correspondendo os seguintes assuntos: 1. problemas constitucionais; 2. organização do Estado; 3. autonomia local; 4. entes públicos não territoriais. A finalidade da Comissão seria a de recolher amplo material de informação e de estudo para os membros da Assembléia Constituinte. Abriu-se debate preliminar no seio da Comissão para fixar se as conclusões poderiam também abranger um projeto de Constituição, além do amplo material de natureza informativa. O Ministro Nenni[33] esclareceu prontamente que a finalidade da Comissão nada tinha a ver com a preparação de um esquema de Constituição. A escolha de institutos constitucionais, dizia o Ministro Nenni, pressupõe a adoção de critérios políticos, que não cabe à Comissão, pois essa escolha está reservada exclusivamente à Constituinte. A composição de cada subcomissão[34] refletia a predominância de especialistas em direito público, geralmente professores universitários - como Calamandrei, Vezio Crisafulli, Mortati, Giannini, Gueli, Fanfani, dentre outros -, de advogados, magistrados ou membros da Corte de Contas e do Conselho de Estado. A Comissão limitou-se a preparar extensos relatórios sobre os temas confiados a cada uma. Na ausência de anteprojeto de Constituição, a Assembléia Constituinte, como anotou Calamandrei,[35] deveria começar do nada, situação que se lhe afigurava adequada ao órgão soberano, pois, *in questa matéria non poteva ammettere nè ingerenze nè collaborazioni.* A Assembléia Constituinte deliberou confiar a uma Comissão Constitucional integrada por 75 deputados, a chamada *Comissione dei* 75, a elaboração da nova Constituição, sendo os seus membros escolhidos pelo presidente da Assembléia Constituinte. Durante seis meses a Comissão dos 75 dedicou-se integralmente à preparação do projeto de Constituição e nesse período a Assembléia Constituinte exerceu ampla atividade de legislador ordinário.[36] O projeto de Constituição elaborado pela *Comissione dei* 75 foi apre-

33 Relazione all'Assemblea Constituente. Ministero per La Constituente, Roma, 1946. V. 1, p. 14.
34 Id. ibid. p. 27-32.
35 Calamandrei, Piero & Levi, Allessandro. Op. Cit. p. 125.
36 Id. ibid.

Livro 1.indb 396 05/11/2018 16:15:35

sentado à Constituinte em 31 de janeiro de 1947. A comparação entre o projeto e o texto definitivo da Constituição da Itália, de 27 de dezembro de 1947, demonstra a notável influência que o primeiro exerceu no texto da Constituição, a qual reproduziu literalmente a distribuição da matéria constitucional adotada pelo projeto e a maioria de suas disposições.

A elaboração da Constituição de Portugal de 2 de abril de 1976 e da constituição da Espanha de 27 de dezembro de 1978 processou-se sem a apresentação de anteprojeto, ao contrário do que se fez nos antecedentes brasileiros de 1890, 1933 e 1966, ou de estudos prévios sobre temas constitucionais, conforme a solução italiana de 1946. Em Portugal, recorda Jorge Miranda,[37] os seus partidos políticos que participaram da Assembléia Constituinte ofereceram os respectivos projetos de Constituição, que refletiram os programas e os compromissos ideológicos do Centro Democrático Social, do Movimento Democrático Português, do Partido Socialista, do Partido Comunista, do Partido Popular e da União Democrática Popular. A Constituinte organizou oito comissões, para sistematizar os projetos apresentados, e coube à Comissão de Redação preparar o projeto submetido à aprovação final do plenário. O Centro Democrático Social rejeitou o projeto, denunciando nele as impregnações ideológicas que contrariavam a "identidade coletiva de todos os portugueses" .[38] As Cortes Constituintes da Espanha, eleitas em junho de 1977, também não contaram com estudos prévios ou anteprojeto de Constituição. Oscar Alzaga[39] lamentou essa circunstância, aduzindo que o anteprojeto redigido por especialistas abreviaria, pelo menos, a duração dos trabalhos constituintes, pois, na Espanha, o anteprojeto da Constituinte consumiu seis meses de preparação. Os partidos políticos apresentaram projetos de Constituição à Comissão Constitucional, que se repartiu em *Ponencia Constitucional do Congreso e Ponencia Constitucional do Senado,* as duas Câmaras das Cortes Constituintes. Os projetos aprovados separadamente no Congresso e no Senado foram posteriormente encaminhados à *Comissão Mista do Congresso e do Senado,* para elaborar o texto final do Projeto de Constituição, o qual foi submetido ao *referendum* do povo espanhol, em 6 de dezembro de 1978, quando 87,8% dos votantes ratificaram na via da manifestação popular o texto constitucional aprovado anteriormente pela Constituinte. A Constituição francesa de 1958 resultou de singular processo de elaboração, que dispensou a atividade de uma Assembléia Constituinte. A Constituição da França é o projeto constitucional de Charles de Gaulle, então escolhido presidente do Conselho de Ministros, no bojo de grave crise política nacional. De Gaulle obteve da Assembléia Nacional e do Conselho da República a aprovação de lei constitucional modificativa do processo de revisão da Constituição de 1946. A Lei Constitucional, de 3 de junho de 1958, alterando o processo de revisão, diz o Prof. Jacques Cadart,[40] "estabeleceu nova forma de Poder Constituinte que permitiu substituir a Constituição de 1946", tecnicamente sujeita à revisão, por outra e nova Constituição. A Lei Constitucional,

37 Miranda, Jorge. A Constituição de 1946. Op. Cit. p. 25.
38 Id. ibid. p. 31.
39 Alzaga, Oscar. La Constitución Española de 1978. Comentário sistemático. Madrid, Ed. Del Foro, 1978. P. 49-50.
40 Cadart, Jacques. Institutions politiques ET droit constitucionnel. 2. Paris, LGDJ, 1979. T. 1, p. 131.

Livro 1.indb 397 05/11/2018 16:15:35

fixando alguns princípios prévios de organização constitucional, deferiu ao Governo da República a competência de elaborar um projeto constitucional. O projeto de lei constitucional do Governo seria submetido a um Comitê Consultivo formado de membros do Parlamento (Assembléia Nacional e Conselho da República). O projeto aprovado pelo Conselho de Ministros, depois de recolhido o parecer do conselho de Estado, seria submetido ao *referendum* popular e, finalmente, promulgado pelo presidente da República. O Parlamento concedeu ao Governo da República autorização para elaborar um projeto de lei constitucional e para isso alterou e simplificou o processo de revisão da Constituição francesa de 1946. Investido dos poderes de elaboração de projeto de lei constitucional, o Governo De Gaulle transformou e dilatou esses poderes, elaborando, com a ajuda de Comissão Consultiva e do Conselho de Estado, um projeto integral de nova Constituição que, submetido ao *referendum popular,* converteu-se na Constituição francesa de 4 de outubro de 1958. Não foi diversa a técnica cesarista que adotou Napoleão Bonaparte, quando recolheu a aprovação do povo francês para o seu projeto que também se tomou, com a sagração popular, na Constituição do ano VIII (13 de dezembro de 1799).

5. ELABORAÇÃO CONSTITUCIONAL NA ÁREA DE CONSTITUIÇÕES MARXISTAS

Ao contrário das democracias ocidentais em que a elaboração de documentos prévios, a nível de anteprojeto ou de estudos prévios, não dispõe de caráter vinculador para a atividade soberana do Poder Constituinte originário, nas chamadas democracias marxistas a confecção prévia de textos dessa natureza vincula o constituinte às normas neles lançadas, pois elas receberam anteriormente a aprovação consagradora do partido oficial - o Partido Comunista ou que outro nome tenha - que impulsiona, dirige, controla e monopoliza os órgãos do Estado. A Assembléia, o Congresso ou o Soviete Supremo, que vota e aprova a nova Constituição, não requer sua transformação em Assembléia Constituinte, assinalada pela ruptura revolucionária do poder, que desencadeou no universo comunista a aparição transformadora da Assembléia Constituinte Revolucionária, as demais Constituições são elaboradas e votadas dentro do procedimento normal da revisão constitucional. As Assembléias e os Congressos das monocracias populares detêm o Poder Constituinte permanente, sem a necessidade de sua instalação aparatosa e espetacular, tão ao gosto da Constituinte de filiação latina, radical e extremada, a que se referiu V. E. Orlando, em passagem citada nesta exposição. Dir-se-ia que as constituições marxistas, superando a solução revolucionária da Constituinte originária, realizam presentemente a solução que Carré de Malberg concebeu da revisão pacífica e regular, seja ela revisão parcial, através de emendas, ou revisão total, por substituição integral da Constituição anterior, cujo processo de reforma se observou nessa criação da nova Constituição. Analisando o processo da revisão total da Constituição, adotado contemporaneamente nos estados socialistas

Livro 1.indb 398 05/11/2018 16:15:35

e marxistas. Os Profs. Paolo Biscaretti di Ruffia,[41] da Universidade de Milão, e Stefan Rozmaryn, da Universidade de Varsóvia, assim descrevem as fases desse processo constitucional:

1. A iniciativa de nova Constituição e sua concepção essencial pertencem ao Partido Comunista, força dirigente da sociedade.

2. A elaboração de anteprojeto da nova Constituição é geralmente confiada a um organismo especial - Comissão Constitucional -, instituída ou eleita pelo Parlamento, podendo essa designação também provir isoladamente do Partido Comunista.

3. Abre-se, em seguida, a etapa da discussão ampla, visando levar o anteprojeto ao conhecimento do povo. Trata-se de sondagem não-formal da opinião pública.

4. Os resultados dessa discussão popular são classificados, analisados sob os aspectos político e jurídico, e depois selecionados. Este trabalho constitui geralmente tarefa da Comissão incumbida de elaborar o Projeto de Constituição.

5. Após a análise dos resultados, classificação e seleção, prepara-se o Projeto definitivo.

6. O Projeto definitivo é submetido ao exame da Assembléia, do Congresso ou do Soviete Supremo, que decidirá na forma de normas regimentais ou de leis especiais.

7. O Parlamento vota a Constituição, observando as regras fixadas pela Constituição anterior.

É desta forma, dizem os Profs. Biscaretti e Rozmaryn,[42] respeitando rigorosamente as regras previstas para a revisão constitucional, que uma nova constituição pode ser adotada.

As recentes Constituições da URSS, de 7 de outubro de 1977, e da República Popular da China, de 4 de dezembro de 1982, reproduziram na sua elaboração as etapas desse procedimento de revisão total, disciplinado por normas e órgãos constitucionais anteriores ao seu advento.

O processo de elaboração da Constituição soviética de 1977 teve início em março de 1962, quando Khruchtchev, então primeiro-secretário do Comitê Central do Partido Comunista e presidente do Conselho de Ministros, apresentou ao Soviete Supremo relatório sobre a elaboração de projeto de nova Constituição para a URSS. Na reconstituição procedida em trabalho do Prof. Michel Lesage[43] editado pela prestigiosa publicação do Governo francês - *La Documentation francaise* -, seguiu-se a designação de Comissão Constitucional de 96 membros, presidida por Khruchtchev, para preparar o projeto. A queda do presidente do Conselho de Ministros, em 1964, retarda a preparação do documento constitucional, que é retomada em 1966. A Comissão é recomposta, abrangendo 33 membros, incluindo novos componentes em substituição aos membros do Soviete Supremo, que não se elegeram ou que deixaram a Comissão. Nova alteração sofre a Comissão Cons-

41 Di Ruffia, Paolo Biscaretti & Rozmaryn. La Constitution comme loi fondamentale das lês étais de l'Europe occidentale ET dans lês états socialistes. Paris, LGDJ, 1966. P. 90-2.
42 Id. ibid. p. 92.
43 Lesage, Michael. La Constitution de l'URSS 7 octobre 1977. Documentation Francaise, (4.493/4.494):8-13, 12 dec. 1978.

Livro 1.indb 399 05/11/2018 16:15:35

titucional, em 1977, que é ampliada na sua composição, passando a 75 membros. Abre-se a discussão em nível popular do Projeto que a Comissão preparou, para recolher as manifestações que o Partido Comunista coordena e dirige. Os resultados dessa discussão são apresentados ao Soviete Supremo e no Relatório a respeito existe a indicação de que a Comissão Constitucional aceitou 150 emendas e redigiu artigo novo. São consideradas inaceitáveis as emendas que se afastam das concepções políticas do partido ou que contenham matéria de natureza legislativa e regulamentar. Adotado pela Comissão Constitucional, o projeto emendado foi submetido ao Soviete Supremo. Ampliou-se nesta fase a composição da Comissão Constitucional, que recebeu a designação de "Comissão de Redação para a preparação do texto definitivo da Constituição", constituída de 162 membros do Soviete Supremo. São designadas quatro sessões, em cada Câmara do Soviete Supremo, para a discussão do Projeto de Constituição, que se encerra com a aprovação do texto definitivo da Constituição da URSS, ora em vigor.

No caso da Constituição da República Popular da China, de 1982, o procedimento adotado foi substancialmente idêntico. Relata Tsien Tche-Hao,[44] pesquisador do Centro Nacional de Pesquisa Científica da França, em trabalho também publicado em reputada coleção do Secretariado-Geral do Governo Francês - *Notes et Études Documentaires* - que a terceira sessão plenária da 5ª Assembléia Popular Nacional designou em 10 de setembro de 1980, uma Comissão encarregada da revisão da Constituição. O projeto elaborado pela referida comissão, publicado em abril de 1982, foi submetido a larga discussão popular. Cumprida essa fase, o projeto recebeu ligeiras modificações, para ser aprovado na 5ª sessão da Assembléia Popular Nacional, em 4 de dezembro de 1982, tornando-se a 4ª Constituição da República Popular da China.

O procedimento de elaboração constitucional adotado na URSS e na China Popular, que é representativo do procedimento da área marxista na fase de consolidação das instituições, em período já distante da tomada do poder e da ruptura revolucionária da ordem social e política anterior, consagrou a técnica da revisão total, quando se impuser a adoção de nova Constituição. E quem faz essa revisão total é o órgão legislativo ordinário, detentor de competência constituinte permanente, sem a necessidade de desencadear a convocação espetacular de uma Assembléia Nacional Constituinte.

6. FUNÇÃO DA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE

O funcionamento de Assembléia Constituinte, à luz de seu modelo clássico, reclama a solução de problema prévio, para saber se ela exercerá exclusivamente a função de elaborar a nova Constituição, que justificou o seu aparecimento, concentrando-se, assim, no exercício da função constituinte, deixando a função legislativa ordinária para o Poder Executivo, ou se deverá a Assembléia Consti-

44 Tche-Hao, Tsien, La CHine – Constitution de 1982 et institutions. Notes et Études Documentaires, (4.741/4.742):7-8, 22 nov. 1983.

Livro 1.indb 400 05/11/2018 16:15:35

tuinte desincumbir-se de dupla função, a função constituinte e a função legislativa ordinária. Paralelamente, outra questão se acrescenta a esta primeira, que é a relativa à especialização da Constituinte, não apenas quanto à sua matéria, mas também como órgão: o mandato dos membros da Constituinte deve ser extinto com o encerramento de sua função, ou os membros da Constituinte permanecerão, investindo-se em seguida à elaboração da Constituição na função legislativa ordinária? A concepção revolucionária francesa preferiu a primeira solução, de modo que os membros da Constituinte dispusessem de mandato limitado à duração da Assembléia Constituinte. Na França, as constituições oriundas da Revolução de 1789 consagravam a especialização da função constituinte, inclusive para o Poder Constituinte de revisão ou de reforma. Com efeito, dispunha a Constituição francesa, de 3 de setembro de 1791, que os 249 membros eleitos para comporem a Assembléia de Revisão teriam os mandatos extintos com o encerramento da atividade de revisão (título VII, art. 8.°). A Constituição de 22 de agosto de 1975 (ano III), além de consagrar a regra da dissolução da Assembléia de Revisão (art. 346), chegou ao extremo de designar lugar distante da sede do Corpo Legislativo para reunião da Assembléia de Revisão (art. 340). De nada valeram às Constituições da Revolução francesa as minuciosas regras da revião de cada uma delas. Sucumbiram tão rapidamente na sucessão da voragem revolucionária, que os complexos mecanismos constitucionais da época não puderam conter. E oportuno, todavia, recordar os precedentes brasileiros e do direito comparado, a respeito do funcionamento da Constituinte, nesta hora em que se anuncia a convocação de Assembléia Nacional Constituinte, para elaborar a nova Constituição da República.

No alvorecer do Brasil Imperial, o príncipe regente, em decreto de 3 de junho de 1822, convocou uma Assembléia-Geral Constituinte e Legislativa, prefigurando a dupla atividade a ser exercida pelo órgão constituinte. A Assembléia Constituinte de 1823 exerceu atividade constituinte, preparando legislação significativa, como a lei de 20 de outubro de 1823, que deu nova forma aos governos das províncias. A dissolução monárquica de 12 de novembro de 1823 interrompeu e frustrou a atividade da Constituinte de 1823, que, se elaborou algumas leis, não pôde concluir a tarefa constituinte de aprovação da Constituição. A Assembléia Constituinte de 1890/91 não ultrapassou a função constituinte, para a qual fora convocada, embora assim pudesse proceder, pois o Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, dizia ser a Constituição "o primeiro objeto de suas deliberações", deixando-lhe, assim, a possibilidade de fixar outros objetos de deliberação. Com a Constituição federal de 1891, inaugurou-se a solução de transformar o constituinte em legislador ordinário, contemplando que, terminada a missão constituinte, o Congresso, separando-se em Câmara e Senado, encetará o exercício de suas funções *(Constituição federal de* 1891 - Disposições transitórias, art. 1.0, § 4.°). A Assembléia Constituinte de 1933/34 não exerceu função legislativa e o mandato de seus membros, uma vez encerrada a atividade da Constituinte, prolongou-se no Poder Legislativo ordinário, com a circunstância de que, não tendo havido eleições para o Senado federal, quando se elegeu a Assembléia Nacional Constituinte, a transformação desta últi-

Livro 1.indb 401 05/11/2018 16:15:35

ma em Câmara dos Deputados absorveu na Câmara, transitoriamente, as funções do Senado federal, até que as Assembléias Constituintes estaduais elegessem os representantes dos estados no Senado federal *(Constituição federal de* 1934 - Disposições transitórias, arts. 2.° e 3.°). Convocando a Assembléia Constituinte de 1946, a Lei Constitucional n.º 13, de 12 de novembro de 1945, previu a eleição de deputados e de senadores (art. 1.º), que se reuniriam em Assembléia Constituinte, e dispôs que, promulgada a Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado federal passariam a funcionar como Poder Legislativo ordinário (art. 2.°). Posteriormente, a Lei Constitucional n.º 15, de 26 de novembro de 1945, tornou explícito que, enquanto não-promulgada a Constituição, o presidente da República exerceria todos os poderes da Legislatura ordinária (art. 2.°). As Assembléias Constituintes brasileiras, com exceção da Constituinte imperial de 1823, no breve período de seu funcionamento, não exerceram função legislativa, para se concentrarem na função constituinte de elaborar a nova Constituição, deixando ao Poder Executivo as tarefas excepcionais de legislador ordinário, sem prejuízo de suas atividades administrativas normais. A outra constante que se extrai do comportamento adotado no período republicano é a da transformação da Assembléia Constituinte em Poder Legislativo ordinário, comunicando aos seus membros mandato da mesma natureza, sem a necessidade de eleições destacadas para a Constituinte, primeiro, e o Poder Legislativo ordinário depois. Não se pode conferir a qualificação de Assembléia Constituinte ao Congresso Nacional que se reuniu, extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 até 24 de janeiro de 1967, para deliberar e promulgar o projeto de Constituição de iniciativa do presidente da República, que se converteu na Constituição federal de 1967. Naquela ocasião, obediente ao processo de elaboração constitucional fixado previamente, o Congresso Nacional promoveu a revisão total da Constituição federal de 1946, aprovando nova Constituição.

A preordenação jurídica da Assembléia Constituinte italiana de 1946/47 estabeleceu solução mista e intermediária, de modo a não excluir da Constituinte o eventual exercício de atividade legislativa. O Decreto Legislativo Luogotenenziale n.º 98, de 16 de março de 1946, dispondo que o Poder Legislativo ficava delegado ao Governo durante o período da Constituinte, ressalvou dessa delegação as leis eleitorais e de aprovação dos tratados internacionais, que seriam objeto de deliberação pela Assembléia Constituinte (art. 3.°). Ampliando o volume da matéria extraconstituinte, o mencionado decreto legislativo previu que o "Governo poderia submeter ao exame da Assembléia qualquer outro assunto em que considere oportuna a deliberação da Assembléia". A regra fundamental do regime parlamentar também se inseriu no decreto legislativo, para determinar que "o Governo é responsável perante a Assembléia Constituinte» (art. 3.°). Com a vigência da Constituição da Itália de 1947, dissolveu-se a Assembléia Constituinte, conforme comando do Decreto Legislativo n.º 98 (art. 4.°), e novas eleições se processaram, em 1948, para a composição do Parlamento. Os membros da Constituinte tiveram

Livro 1.indb 402 05/11/2018 16:15:35

seu mandato limitado à duração da Assembléia Constituinte.

Em Portugal, a Lei Constitucional n.º 3, de 14 de maio de 1974,[45] que contém normas constitucionais e a organização provisória do Poder Político, determinou a dissolução automática da Assembléia Constituinte, uma vez aprovada a Constituição, e ordenou a eleição da Assembléia Nacional, para o exercício das funções legislativas ordinárias, circunscrevendo, como na Itália, o mandato constituinte ao período da Assembléia Constituinte.

A Constituição espanhola de 1978, em disposição transitória, afastou-se das soluções italiana e portuguesa, para dispor que "as Câmaras que aprovaram a Constituição assumirão, após sua vigência, as funções e competências atribuídas ao Congresso e ao Senado, com a ressalva de que o mandato não ultrapassaria a 15 de junho de 1981" *(Disposición transitoria octava* - 1).

7. CONVOCAÇÃO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

Estamo-nos aproximando da Assembléia Nacional Constituinte. O povo será chamado a elegê-la e a configurá-la. A História demonstra que a Assembléia Constituinte é sempre um marco na vida de uma nação. Na verdade, apesar das limitações de natureza jurídica, sociológica, religiosa, ética e política, que também condicionam o clima constituinte, o poder da Assembléia Constituinte é extraordinário, pois lhe cabe edificar o ordenamento jurídico-político fundamental do Estado. Pertencem à Assembléia Constituinte as grandes decisões sobre a forma de governo e de estado, a organização e a competência dos poderes estatais, a fixação dos poderes estatais, a fixação dos direitos e garantias individuais, a formulação de novas instituições ou o aprimoramento das instituições que a precederam. Sendo o poder inicial, a Constituinte se coloca acima dos demais poderes e órgãos do Estado, e o dinamismo do processo constituinte poderá assumir as projeções da *Convenção,* a Assembléia sem freios, que passa a comandar o estado e a sociedade, a exemplo do famoso precedente da Convenção francesa de 1792/93, que a história constitucional registra. A próxima Assembléia Constituinte possuirá uma característica que a singulariza na galeria das constituintes brasileiras. Não é a Revolução a sua deflagradora, afastando-se, desde logo, do modelo latino da Constituinte revolucionária. A convocação da Constituinte não veio de Governo provisório ou de junta de Governo constituídos no coroamento de revolução vitoriosa pelas armas ou pela insurreição. A convocação processou-se na via pacífica de órgãos estatais consolidados e estáveis, como o presidente da República, no exercício de iniciativa deferida pela própria Constituição vigente, e o Congresso Nacional, que se elegeu em decorrência de atos eleitorais previstos na Constituição e na legislação ordinária anterior à Constituinte. Na mensagem que encaminhou ao Congresso Nacional, justificando a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, para se instalar no início de 1987, o presidente da República registrou a singularidade dessa iniciativa "pelo fato de estar em plena vigência uma ordem jurídica e suas

45 Miranda, Jorge. Manual de direito constitucional. Op. Cit. p. 294.

Livro 1.indb 403 05/11/2018 16:15:35

instituições políticas e civis, cujo império se estenderá até o momento em que for promulgada a nova Constituição".[46] Sob o ângulo da racionalidade jurídico-política, não se pode negar a solução encontrada. Inexistindo o fato revolucionário, que faria a Constituinte decorrer de decreto ou de ato de Governo provisório, de junta governamental ou de decisão do titular do poder revolucionário, preferiu-se adotar a forma da Emenda à Constituição, que é ato normativo superior à decisão fática, para deflagrar o processo de convocação da Assembléia Constituinte. A Emenda Constitucional, no caso, é produto de vontade complexa, de um lado o presidente da República, que teve a iniciativa de propô-la, e, de outro, o Congresso Nacional, que a discutiu e a votou, introduzindo substanciais alterações na proposta originária da presidência da República. As correntes políticas tiveram oportunidade de incluir nesse processo convocatório, fazendo desaguar no Congresso Nacional as aspirações e as tendências da opinião pública. Treze emendas foram apresentadas à Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de examinar a proposta presidencial que convocou a Assembléia Nacional Constituinte.[47] Quatro substitutivos alteraram substancialmente a proposta presidencial, e nove emendas introduziram modificações na proposta encaminhada ao Congresso Nacional. Alguns dos substitutivos pretendiam instaurar a Constituinte exclusiva, com a finalidade única de elaborar e votar o texto da nova Constituição (Emendas n.os 2, 3, 4, e 11). Outras emendas preconizaram, de forma explícita, a adoção de candidaturas extrapartidárias (Emendas n.os 3 e 7). Houve emendas estabelecendo a consulta popular, para decidir sobre a duração do mandato do presidente da República, a organização do Poder Legislativo, o regime parlamentar ou o regime presidencial (Emenda n.º1); o *referendum* da Constituição (Emenda n.º 3); o plebiscito sobre as questões que obtivessem o voto favorável de 1/3 dos membros da Assembléia Constituinte, pelo menos (Emenda n.º 8), e a aprovação ou a rejeição do regime parlamentar do Governo (Emenda n.º 9).

O relator da Comissão Mista - Deputado Flávio Bierrenbach – apresentou desenvolvido substitutivo[48] à Proposta de Emenda nº 43. de 1985, originária da iniciativa do presidente da República. que convocava a Assembléia Nacional Constituinte. O texto previa consulta plebiscitária (art. 1.°) para esclarecer a natureza do Poder Constituinte, seu caráter exclusivo ou não (arts. 2.° e 3.°); dispunha sobre o *referendum* popular, para disposições rejeitadas pela Assembléia Constiuinte (art. 6.°, parágrafo único); o foro criminal para julgamento dos constituintes (art. 8.°, § 3.°); os casos de inelegibilidades à Assembléia Nacional Constituinte (art. 9.°); o funcionamento de Comissão Representativa, para exercer as atribuições ordinárias do Congresso Nacional (art. 10); revogava os arts. 154, 155, 158, 159 e 181 da vigente Constituição que disciplinam o abuso do direito individual e político, as medidas de emergência, o estado de emergência, o Conselho Constitucional e a exclusão de apreciação judiciária para os atos do Comando Supremo da Revolução, respectivamente (art. 11); revogava a atribuição do procurador-geral

46 O Estado de São Paulo, 29 jun. 1985.
47 Diário do Congresso Nacional, 22 ago. 1985, p. 1. 475-86.
48 Gazeta Mercantil, 17 out. 1985, p. 6.

Livro 1.indb 404 05/11/2018 16:15:36

da República, para suspender o exercício do mandato parlamentar, até decisão final do Supremo Tribunal Federal (STF), nos casos de crimes contra a segurança nacional, conforme autorizado nos arts. 32, § 5.° e 119, I, letra j, da Constituição emendada de 1969, que sofreu recente modificação pela Emenda Constitucional n.º 25, de 15 de maio de 1985, apenas para declarar que, no caso do § 5.°, do art. 32, "a perda ou suspensão será automática e declarada pela respectiva Câmara", sem, todavia, eliminar, expressamente, a controvertida competência do procurador-geral da República, como pretendia o substitutivo do Deputado Flávio Bierrenbach (art. 12); alterava a redação dos arts. 81 e 156 da Constituição (arts. 13 e 14); deferia às Câmaras municipais a promoção de reuniões semanais para recebimento de sugestões dirigidas à Assembléia Nacional Constituinte (art. 15, §§ 1.0 e 2.°); concedia anistia ampla, geral e irrestrita nas condições que o substitutivo amplamente regulava (art. 16, §§ 1.0, 2.°, 3.°,4.°, 5.°, 6º, 7º, 8º); mandava aplicar à eleição para a Assembléia Nacional Constituinte e às consultas plebiscitárias as normas da legislação eleitoral em vigor e as instruções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (art. 17); e determinava a dissolução da Assembléia Nacional Constituinte, salvo se o texto constitucional dispusesse de forma contrária (art. 18).

Rejeitado o substitutivo do Deputado Flávio Bierrenbach, a Comissão Mista aprovou o substitutivo[49] do novo relator, Deputado Walmor Giavarina, nele introduzindo breve alteração, para suprimir a ressalva do exercício das atribuições constitucionais dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado federal, que o substitutivo originariamente preservava (art. 1.º). O novo substitutivo era mais condensado e a matéria nele se distribuía por cinco artigos.[50] O substitutivo qualificou de livre e soberana a Assembléia Nacional Constituinte, como é da natureza deste órgão supremo do Poder, e fixou a data de 1º de fevereiro de 1987, para sua reunião unicameral, na sede do Congresso Nacional (art. 1.º). Manteve o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) na direção da sessão de instalação da Assembléia Constituinte (art. 2.°). Dispôs que a Constituição será promulgada, depois de aprovado o seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Constituinte (art. 3.°), acolhendo, nesta passagem, uma limitação relevante ao processo deliberativo da futura Assembléia, que, sendo livre e soberana, poderá rever a matéria, para dispor diversamente sobre a tramitação e o *quorum* de aprovação. Omitiu-se no substitutivo, e essa omissão perdura na Emenda Constitucional n.º 26, a referência ao órgão de promulgação, que deverá coincidir com a mesa da Assembléia Constituinte, como se consagrou nos antecedentes constitucionais brasileiros da promulgação democrática da Constituição. O substitutivo concedeu "anistia a todos os servidores públicos civis da administração direta e indireta e militares, punidos por ato de exceção, institucionais ou complementares", regulando amplamente o alcance e os efeitos da anistia (art. 4.°, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º). O substitutivo do Deputado Walmor Giavarina deu nova redação à alínea *c,* § 1.º, do art. 151 da Constituição federal emendada,

49 Diário do Congresso Nacional, 19 out. 1985, p. 1. 970-1.
50 O Estado de São Paulo, 23 nov. 1985, p. 5.

Livro 1.indb 405 05/11/2018 16:15:36

para disciplinar os casos e os prazos da inelegibilidade dos titulares efetivo ou interino de cargo ou função (art. 5.°). Aprovado o substitutivo da Comissão Mista, por 2/3 dos votos dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional, em dois turnos de votações, apuradas em sessão conjunta, as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado federal promulgaram a Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985,[51] que convoca a Assembléia Nacional Constituinte, e dá outras providências.

8. CONSTITUIÇÃO E MODELOS CONSTITUCIONAIS

A Constituinte se reunirá quando a Nação se avizinhar do centenário de sua experiência constitucional republicana. Trata-se de experiência diversificada e durante a qual a estrutura constitucional brasileira também refletiu influências que conformaram as nossas instituições. No início, foi a influência norte-americana, modelando o presidencialismo, o federalismo, o estadualismo e o judiciarismo da Constituição republicana de 1891. A queda da Primeira República, em 1930, conduziu a uma mudança do roteiro constitucional, para alimentar as instituições constitucionais nas fontes renovadoras do constitucionalismo europeu do primeiro pós-guerra, e dessa alteração de curso emergiu a Constituição de 1934, que não escapou ao contágio do corporativismo, na forma da representação das profissões na Câmara dos Deputados. Em data mais próxima, a Constituinte de 1946, que exprimiu o amadurecimento da experiência constitucional brasileira, incorporou à Constituição de 1946, dentro das linhas fundamentais da organização republicana, federal e presidencial, a preocupação com a defesa do regime democrático fundado na pluralidade dos partidos políticos e na garantia dos direitos fundamentais. A experiência das Constituintes republicanas de 1890/91, 1933/34 e 1946 certamente repercutirá nos trabalhos e na atuação da próxima Constituinte. Ao lado dessa influência interna, que trará o concurso da criação constitucional brasileira, a Constituinte receberá presumíveis influências externas de outros modelos constitucionais. Essas influências exógenas ficarão na dependência da composição político-partidária da próxima Constituinte. Não se incorrerá em agravo à soberania da Constituinte admitir-se que essas influências externas virão, sobretudo, do constitucionalismo europeu, através da Lei Fundamental da Alemanha de 1949 e das Constituições da Itália de 1947, da França de 1958, de Portugal de 1976 e da Espanha de 1978. Cada uma delas contém formulações adequadas à Constituição moderna, no tocante aos temas da organização federal, da organização de Governo, dos direitos fundamentais, da organização econômica e social.

9. CONSTITUIÇÃO E ESTABILIDADE

A futura Constituição conseguirá ultrapassar a instabilidade que tem carac-

51 Diário Oficial da União (seção 1), Atos do Congresso Nacional, 28 nov. 1985, p. 17. 422.

Livro 1.indb 406 05/11/2018 16:15:36

terizado o funcionamento e a duração das Constituições brasileiras? A estabilidade é o que aspiram as Constituições. O exame do quadro mundial das Constituições demonstra que esse ideal é privilégio de poucas nações. Dentre elas, a Inglaterra, que não dispõe de documento constitucional unificado, mas oferece o exemplo singular da Constituição dispersa e fragmentária. Os ingleses, disse E. Boutmy,[52] "deixaram os fragmentos de sua Constituição no sítio em que a onda da história os havia depositado; evitaram aproximá-los, classificá-los, completá-los, fazer deles um todo consistente e apreensível". Outro caso de Constituição duradoura e estável é a norte-americana, que se aproxima do bicentenário, em 1987, exibindo 27 emendas nesse longo período, sendo 10 votadas no início da vigência da Constituição norte-americana, em 1791, para consagrar os direitos individuais. A matéria esparsa da chamada Constituição da Inglaterra e as matérias da sintética Constituição norte-americana tratam, predominantemente, de temas localizados nas áreas da organização dos poderes, da declaração e garantia de direitos individuais e da competência de órgãos do Estado. É claro que essa limitação da matéria constitucional ao conteúdo clássico da Constituição não explica, isoladamente, a duração e a estabilidade das instituições inglesas e norte-americanas, mas contém aspecto que deve ser objeto de reflexão pelos que vierem a receber do povo o mandato de elaborar a nova Constituição brasileira. Não se podendo recusar os acréscimos da matéria constitucional, que decorrem das novas exigências do estado e da sociedade, é conveniente evitar que esse alongamento converta a Constituição em texto regulamentar e minucioso, com sacrifício da atividade legislativa de complementação das normas constitucionais. A legislação ordinária é por sua natureza flexível e mutável, enquanto as normas constitucionais estão submetidas a um processo de mudança mais complexo. A Constituição é feita para durar e permanecer. A freqüente mudança de Constituição, já observou Karl Loewenstein, [53] é responsável pela erosão da consciência constitucional e pelo estado de indiferença popular em relação à Constituição. Para sedimentar no povo a noção de Constituição é indispensável explicar ao povo qual é o objeto, o fim e o conteúdo da Constituição. Essa obra pedagógica de esclarecimento é necessária para conquistar o apoio popular à Constituição e impedir a difusão da ilusão constitucional, pois a Constituição, como lembra o realismo pragmático de Karl Loewenstein,[54] "não dá comida, nem casa, nem educação ou lazer". E a ilusão constitucional, fundada na concepção providencialista de que a Constituição tudo pode, abrirá o caminho da instabilidade e solapará o prestígio do documento jurídico fundamental do Estado. E esse caminho da instabilidade, gerado na insatisfação popular, não será bloqueado pela cláusula jurídica da inviolabilidade da Constituição, concebida pela Constituição do México de 1917, para deter a rebelião inconstitucional. Ao lado

52 Boutmy, E. Estudos de direito constitucioanl. Trad. Lucio Mendonça, 2. Ed. P. 4.
53 Loewensteion, Karl. Political Power and the government process. 2. Ed. The University of Chicago Press, 1962. P. 158.
54 Id. ibid. p. 160.

Livro 1.indb 407 05/11/2018 16:15:36

das normas jurídicas e políticas, que estruturam e preservam o funcionamento da Constituição, impõe-se difundir e pregar a lealdade à Constituição e às instituições que ela consagrou. O difundido conhecimento e a prática leal da Constituição poderão contribuir para que o nosso País venha finalmente alcançar a indispensável estabilidade social e política do Governo democrático.

10. SINGULARIDADE DO PROCESSO CONSTITUINTE BRASILEIRO

O quadro que vivemos é singular: as instituições da Constituição que vai ser substituída, comandando o processo convocatório da Constituição nova. Como conviverão a futura Assembléia Nacional Constituinte e os órgãos que têm sua competência fixada na Constituição federal que será rompida e destruída pela Constituinte? Por entre as brumas da hora presente, transparece uma certeza inquestionável: o povo decidirá o destino da República e da Nação, elegendo a Assembléia Nacional Constituinte. A Constituição futura será o reflexo e o instrumento da vontade popular. Povo, Constituinte e Constituição jogam o seu destino, suas esperanças, suas concepções e seus ideais na eleição da Assembléia Nacional Constituinte. A Constituinte é um desafio lançado a todos nós. Esperamos que ela se transforme no estuário pacífico e fecundo, permitindo a construção de instituições estáveis, a serviço do desenvolvimento da Nação brasileira e do bem-estar de nosso povo.

Livro 1.indb 408 05/11/2018 16:15:36