

# Invasão dos Poderes

Paulo Maria de Aragão

Escritor, Jornalista, professor e advogado.

O desrespeito a um dos principais paradigmas do estatuto jurídico da República, a independência e a harmonia dos poderes, revela a incipiência de nossa democracia.

Em virtude dos resultados que produz, o princípio da segurança jurídica deveria indignar o cidadão, participe de uma sociedade multiforme, marcada histórica e culturalmente pelo desacato simultâneo à lei e à Justiça. Ao certo, num país em que, sem pejo, ainda se questiona "se a lei vai ou não pegar", onde as violações jurídicas acontecem amiudadamente, é crível se falar em Estado de Direito?

Por boas razões, a ordem constitucional deveria impor reverência, algo quase sagrado, nunca representar ficção jurídica para os arautos do discurso longo e tedioso, que fazem das tribunas legislativas palcos de auto-exaltação, enganando, com promessas vãs, os incautos.

Nesse "disfuncional" cenário, as medidas provisórias editadas em desalinho com o art. 62 da Constituição, à falta de seus requisitos fundamentais: relevância e urgência.

Os generantes das MPs exorbitam de suas finalidades e tornam a concepção original desse instituto legislativo uma circunstância meramente conjecturável, desatada do mandamento constitucional, porquanto são desprovidas dos requisitos de admissibilidade. Procura-se explicar os motivos, mas nada se explica. Inescusável é o animus do Executivo de manietar o Congresso e usurpar-lhe sua atribuição primordial, típica, i. e., legislar.

É justamente por isso que a competência legiferante do Executivo tem limitações. Logo, o Presidente só pode editar MP quando houver motivos fáticos autorizáveis. A ausência de um desses pressupostos importa inconstitucionalidade material e/ou formal da norma por ela veiculada, gerando intranquilidade jurídica.

Entretanto, a MP - quando se volta aos fins para os quais foi instituída, na forma original do art. 62, aplicável na tomada de decisão para os casos de relevância e urgência - atenderia à dinâmica real das ações do Estado Moderno. Na prática, isentá-lo-ia, ainda, da morosa tramitação do processo legislativo. Uma adoção, que manteria inquebrantável, ileso o princípio do equilíbrio e da independência entre os poderes.

A ingerência do Executivo no Legislativo e no Judiciário tem implicado grave violação à incolumidade dos poderes republicanos. Convertem-se, por esse motivo, muitos congressistas em reles figurantes, inaptos e ineptos para o exercício parlamentar.

A Emenda Constitucional nº. 32/2001 trouxe uma série de alterações à Lei Maior, mormente, quanto à limitação temporal e material do objeto das medidas provisórias. No Brasil, criar direitos ou obrigações novas não é difícil. Difícil é desenraizar o sentimento de desobediência ao cumprimento das leis. Veja-se o binômio educação e saúde, direito de todos e dever do Estado, garantido pelos artigos 196 e 205 da CF, até hoje não resgatado neste país. À espera desse sonho social, agiganta-se a marginalidade e as epidemias proliferam.

A emenda foi importante, mas ainda não encarou, por meio de atitudes firmes e terminantes, o controle preventivo e o sustamento abusivo delas. Desse modo, verificando-se desobediência aos pressupostos da relevância e urgência, estar-se-á causando flagrantemente afrontamento ao princípio da legalidade, que representa um dos elementos estruturais mais importantes do Estado Democrático de Direito, proclamado no parágrafo único, do art.1º, da CF.

Há tempos, a doutrina vem apontando para esse preocupante procedimento. Nessa linha, Themistocles Brandão, com ênfase, admoesta:

(...) o grande problema do século XIX foi o dos Parlamentos, mas o atual, que absorve todas as atenções dos publicistas, é o do poder Executivo, pela sua hipertrofia atual, pela tendência cada vez mais acentuada para seu fortalecimento, em prejuízo dos Parlamentos. 1

Por conseguinte, a tibieza dos membros do Legislativo não leva em conta, exatamente, aqueles que os elegeram com liberdade. A situação espelha a miséria social secular ainda tão útil à cultura política da "troca de favores". Essa fonte fabrica políticos solertes, medíocres, que querem ainda ser reconhecidos na condição de líderes e campeões de votos. Guardadas as proporções, a representação política e sua crise retratam a sociedade brasileira como um todo, do sertão à metrópole.

#### DA URGÊNCIA E DA RELEVÂNCIA

O conceito de urgência e relevância no sistema jurídico pátrio tem um conteúdo próprio, conforme esclarece Cármem Lúcia Antunes Rocha, Ministra do STF:

Urgência jurídica é, pois, a situação que ultrapassa a definição normativa regular de desempenho ordinário das funções do Poder Público pela premência de que se reveste e pela imperiosidade de atendimento da hipótese abordada, a demandar, assim, uma conduta especial em relação àquela que se nutre da normalidade aprazada institucionalmente .2

Como visto, a urgência demanda pronta decisão de modo a não comprometer o funcionamento do Estado, o qual não pode aguardar solução tardia. Portanto, fora dessa realidade, as medidas provisórias despem-se de constitucionalidade.

Cabe relevar que muitas das MPs são analisadas, ressalvadas as necessárias exceções, superficialmente, pelos congressistas, que se restringem a seguir o voto do líder do partido, não dedicando o mínimo de esforço para

auferir se o caso concreto coaduna-se com os interesses coletivos. A ausência do controle popular e de participação nos negócios públicos incentiva, mais ainda, a perpetuação da insciência política.

Certamente, tal situação só prospera numa sociedade indiferente e politicamente autista. E para melhor esclarecer, vale a expressão tão corriqueira: o povo não aprende o que deveria. Seu desconhecimento das lides políticas mantém-no amorfo e inerme. Contraditoriamente é bem informado na discussão sobre bisbilhotice do futebol e novelas. Seu conhecimento de ciência política e noções básicas de direito se prende à ufanía de citações de alguns artigos do Código Penal, v.g., art. 121, 155 e 157, alardeados na mídia policial.

Diz-se que o povo não se manifesta nem reage aos reiterados atos de corrupção. São facetas de nosso atraso cultural, associadas aos múltiplos aspectos da pernicioso degradação dos negócios públicos. A desculpa recorrente de que a corrupção não tem cura, por tratar-se de uma herança tão antiga quanto o Brasil, não resiste a uma investigação sociológica. Assim sendo, naturalizar-se-ia esse procedimento em suas variadas formas, como inerente à vida social e política brasileira. Nesse caso, inúteis seriam os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. De igual sorte, ficaria anulada a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, a teor do art. 37, § 4º, da Lei Ápice.

Enquanto perdurar esse cenário de pisoteio às leis e o desrespeito à cidadania, medrará a impunidade no Brasil - tão desigual e centrado num modelo econômico concentrador de riquezas, fortalecendo o sistema financeiro e levando à vacância postos de trabalho. Então, o esperado acontece: a reificação do homem, que se aliena do exercício da cidadania, das responsabilidades. Como resultado disso, irradiam-se conflitos individuais e coletivos, fermentam-se ódios... O sonho do lucro fácil e a deificação do mercado a tudo transcendem.

Em qualquer nação, o alto sentimento da moralidade pública deve plasmar-se como princípio cardinal. Sem tal disposição, debilitam-se os meios de defesa do controle político, que responde pela plethora de MPs, desviando-as de uma excepcionalidade conferida ao chefe do Executivo, encaradas à semelhança de ato ordinário. Um aviltamento dos costumes políticos desejáveis e adequados a uma nação.

A partir da promulgação da Carta de 1988, o uso dessa ferramenta vem sendo abusivo. A transgressão ao princípio da divisão dos poderes pelo Executivo tem colocado à deriva os requisitos da relevância e urgência. A questão ganha maior relevo devido à equivalência entre os efeitos jurídicos das MPs e os das leis ordinárias. Vê-se, o tanto quanto esses diplomas normativos, de aplicação excepcional, podem interferir nas mais variadas espécies de relações jurídicas.

Numa breve contextualização histórica, o Poder Executivo, em períodos revolucionários ou de transição, já editava os decretos-leis, contendo a mesma eficácia das leis ordinárias. A propósito, citam-se como exemplos desta prática as normas básicas do Direito do Trabalho contidas na Consolidação das Leis do

Trabalho providas do Decreto-Lei nº 5.442, de 1º de maio de 1943, sancionado pelo Presidente Getúlio Vargas, em vigor a partir de 10 de novembro do mesmo ano. Em plena ditadura, foram ainda publicados o Código Penal Brasileiro (1940), e o Código de Processo Penal (1941), ambos vigentes.

Longe de se fazer apologia ao decreto-lei, mas, nos exemplos citados, sua utilização chegou a ser benéfica, por satisfazer a política social e, adequadamente, as relações de trabalho individuais e coletivas.

As medidas provisórias não desnaturam o princípio da separação dos poderes. O Presidente da República dispõe de força para legislar, mas, não para abusar dessa prerrogativa a pretexto de invadir a competência constitucional privativa do Legislativo.

Como pode ser observada, esta exceção constitucional pode ser oportuna e valiosa como meio de ascensão da ordem socioeconômica, desde que adstritas aos limites da lei. Injustificável é que as MPs sejam utilizadas para concentrar poderes, nos moldes dos decretos-leis, mantidos ao longo do ancien régime e baixados indiscriminadamente. Afinal de contas, o poder era absoluto e ilimitado.

Por pertinência a essas considerações, ocupa-se o debate de uma indagação: ao exercer o controle de constitucionalidade de medidas provisórias, é lícito o Poder Judiciário emitir juízo de valor sobre os requisitos de relevância e urgência?

Alicerçado em decisões do Supremo Tribunal Federal, o jurista Alexandre de Moraes reputa viável o controle de constitucionalidade, em caráter excepcional, quando evidenciados o abuso do poder legislativo e o desvio de finalidade pelo Presidente da República. Eis o seu entendimento:

Portanto, os requisitos de relevância e urgência, em regra, somente deverão ser analisados, primeiramente, pelo próprio Presidente da República, no momento da edição da medida provisória, e, posteriormente, pelo Congresso Nacional, que poderá deixar de convertê-la em lei, por ausência dos pressupostos constitucionais. (...). Excepcionalmente, porém, quando presente desvio de finalidade ou abuso de poder de legislar, por flagrante inobservância da urgência e relevância, poderá o Poder Judiciário adentrar a esfera discricionária do Presidente da República, garantindo-se a supremacia constitucional .3

Quem acompanha o noticiário político de Brasília pode constatar o menosprezo de sucessivos presidentes da República à excepcionalidade das medidas provisórias, geralmente, desvirtuadas na essência e no objetivo colimado pelo legislador constituinte.

Em termos de competência, os poderes igualam-se em peso e importância, equilibrando o sistema de freios e contrapesos inerente aos regimes democráticos. Tal estrutura está assente no art. 2º da Constituição, visando preservar a atuação mútua dos poderes harmônicos e independentes entre si, demarcando os espaços fronteiros da ordem jurídica.

Se os poderes são independentes, como preceitua o citado dispositivo, violadas suas competências, razões temerosas existem para colocar em risco o arcabouço institucional quanto às condições de segurança do Estado de Direito e da ordem democrática.

Como dedução lógica, a interdependência impõe que ajam reciprocamente como freio, logo cada um não deve permitir que o outro extrapole o seu âmbito de ação. Destarte, é essencial o preceito da teoria montesquiana da tripartição clássica, segundo a qual só o poder freia o poder. A hipertrofia de um resulta naturalmente na atrofia de outro.

Luiz Claudio Portinho Dias ratifica a tese de que há excessos do poder presidencial relativos às MPs e expõe, com absoluta objetividade, a sua rejeição a esse expediente:

Não temos medo de críticas ao afirmar que vivemos, hoje, numa 'ditadura mascarada', na qual o Governo Federal, não satisfeito com as funções executivas, se apoderou das legislativas, e - mais grave - procura minimizar a atuação do Poder Judiciário. A divisão dos poderes políticos em nosso país não existe ou, quando muito, é bipartida, pois o Poder Legislativo está omissa diante da apropriação de sua competência pelo Poder Executivo.<sup>4</sup>

Na clássica separação dos poderes, esboçada por Montesquieu, em *Do Espírito das Leis* (*De l'esprit des lois*), demonstra a indispensabilidade da liberdade individual a fim de que possa o Estado atingir seus fins:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não há liberdade alguma, porque pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado produza leis tirânicas para pô-las em execução tiranicamente.<sup>5</sup>

O princípio da separação foi recepcionado no Brasil, ex vi da Constituição Imperial de 1891, ao lapidar, no seu art. 15, que os poderes fossem "harmônicos e independentes entre si". As constituições supervenientes o mantiveram, bem como a vigente, a teor do seu art. 60, § 4º, III, mantendo a separação dos poderes como uma de suas cláusulas pétreas.

Promulgada a Carta de 1988, poucos meses foram bastantes para a emersão das primeiras MPs arbitrárias, levando a crer que vieram para ficar. Por não atenderem aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, têm ferido a harmonia e independência dos poderes.

Não é supérfluo acentuar que o fiel da balança - a Constituição Federal - foi e continua sendo ignorado por aqueles que fingem não divisar qualquer ilicitude no abuso da prerrogativa constitucional.

Agindo assim, o Executivo leva mais ainda descrédito às duas casas congressuais, antanho apequenadas pelo mau conceito. Ali poucos se salvam do estigma. Seus "moradores" investem fortunas na compra de mandatos; quando não, são patrocinados por empresários e, num passe de mágica, multiplicam patrimônios.

Daí o porquê da incúria de muitos parlamentares e de suas indiferenças às inconstitucionalidades. Por temor ao "príncipe", pela busca frenética da satisfação de interesses particulares, detêm-se em questiúnculas ou deliberam em manifesto prejuízo aos fins sociais que deveriam resguardar. Logo, dão mostras de haverem perdido o senso da responsabilidade democrática.

Em que pese à data da primeira publicação da obra de Montesquieu, suso mencionada, esta resistiu à passagem do tempo. Naturalmente, a obra foi submetida a reajustes e adequações. Contudo preservaram-se os princípios sustentados na teoria do barão. Por tal motivo, num Estado de Direito, um de seus pilares é a separação de poderes e a distribuição de funções para que a República não dependa de um só poder e o arbítrio não prevaleça.

Alexandre Groppali, ao falar sobre o objeto e os limites do Estado, pontifica acerca da importância da separação dos poderes, ajustando-a à realidade política no tempo e no espaço, ao evocar o pensamento de Duguit:

Embora o L'Esprit des Lois corresponda às exigências do tempo em que foi publicado (1748), os princípios ali defendidos, se encontram ainda hoje todavia, à base das Constituições dos Estados modernos, ainda que aplacados com algumas mitigações que tornam mais elástica e menos rígida a divisão dos poderes, a qual, como argutamente escreveu Duguit, era considerada por alguns como "um dogma político trinário, equivalente ao mistério teológico da Santíssima Trindade.<sup>6</sup>

Na contramão, verifica-se, no nosso país, que o provisório até parece haver-se tornado permanente, em face da ausência de um posicionamento firme contra o uso abusivo do instrumento legislativo excepcional. Dele lança-se mão indiscriminadamente em nome da eficiência e da celeridade de que se devem revestir os atos públicos. Porém, esses requisitos invocados são discutíveis e despropositados.

É inegável que a edição indiscriminada de medidas provisórias vem se corporificando com matizes de arbítrio, potencializada pela carência de moralidade e ética parlamentar e pelo descrédito do Judiciário.

Em verdade, difícil é crer num poder legislativo cujos integrantes, em sua quase totalidade, ali chegaram à custa de ações escusas.

No mesmo tom, como encontrar cura para o ceticismo num poder judiciário carcomido por casos rumorosos em que acusados recebem afagos por granjearem poder político e econômico?

Por que, então, há tanta tolerância com as medidas provisórias? Como entender a atual inércia perante a disseminação do vírus do desvio de finalidade? Trazem-se a lume, as contundentes as palavras do professor Ceneviva.

O poder Judiciário, não obstante a missão precípua do Supremo Tribunal Federal de guardar a Constituição, validou a constitucionalidade do procedimento abusivo do Executivo, na reiteração de medidas provisórias, ainda quando repetidas durante anos, mostrando-se claramente não urgentes.<sup>7</sup>

Não mais se convive com um estado de exceção, nos tempos em que os decretos-leis eram repelidos com rigorosos protestos. Inaceitável que o uso exagerado das medidas provisórias possa continuar desafiando o equilíbrio dos poderes.

A aplicação dessa espécie normativa, assim caracterizada no texto constitucional, tem sido discutida no direito. Sobre o tema, Paulo Bonavides alerta, reforçando as exortações de Leomar Barros Amorim de Sousa, para o mau uso das medidas provisórias, notadamente quanto à quebra do sistema de checks and balances:

Oriunda de fonte normativa - a fonte executiva -, a medida provisória se acha vulnerada nos alicerces de sua compreensão legítima em virtude do abuso e quebrantamento da delegação legislativa que o constituinte outorgou em 1988.

O volume e má qualidade da legislação emanada do Executivo, sobre fazer sombra ao legislador ordinário, denotam, ao mesmo passo, a dificuldade de estabelecer no ordenamento jurídico a convivência normal, harmônica e pacífica do poder presidencial com os demais poderes da soberania. Em razão disso, o País mergulha numa grave crise que ora se desdobra sem solução vivível.

(...) Mas o preenchimento desse requisito de poder [legiferante exercido pelo Executivo], cuja ausência paralisaria o estado social em sua expressão legislativa, desgraçadamente nos conduziu ao desastre das Medidas Provisórias, cuja aplicação nos assombra, porque tem sido em mão presidencial o martelo de aniquilamento da Constituição e do regime .8

Por tais razões, nunca se deveriam enredar as legítimas medidas provisórias naquelas divorciadas de constitucionalidade. Consoante enfatizado, em muito se assemelham estas aos decretos-leis que prosperaram durante uma situação oposta ao Estado Democrático de Direito.

Desse modo, baniram-se os decretos-leis para dar lugar às medidas provisórias, tidos como entulhos do autoritarismo; tirante alguns casos, estas normas passaram a ser instrumentos do arbítrio, sob as luzes da "Constituição Cidadã" e à sombra do beneplácito legislativo e da unção judiciária.

Certa é, de fato, a máxima de que as revoluções mudam os autores, mas não mudam as práticas. São os oportunistas, trãnsfugas de primeira hora, que nada fazem para expurgar o mal ocasionado pela invasão de um poder sobre os demais; nada produzem em benefício do povo, permanentemente à espera por mudanças concretas.

Infringir um dos poderes da República representa sério desvio de competência, choque constitucional, configurável no excesso de medidas provisórias, desviadas e soltas das amarras da relevância e urgência. Por isso, esse procedimento legislativo, conforme o art. 59 da Lei Maior, acaba sendo um instrumento de abuso do Poder Executivo.

Deveras, não é dispendioso relembrar, a existência de limitações materiais à edição de mencionadas espécies normativas. Tais delimitações encontram abrigo no art. 62, §1º, I, de nossa Carta Magna.

Abram-se ainda parênteses com vistas à hipótese de não conversão em lei da medida provisória. Para tanto, sabidamente, o legislador originário insculpiu regra no § 3º do retromencionado artigo, determinando que o Congresso Nacional, por meio de Decreto Legislativo, disciplinaria as relações jurídicas estabelecidas durante o período de sua vigência. Isto posto, Ante a inexistência desse diploma legal, a própria MP disciplinará seus efeitos, tal qual preceitua o § 11 do prefalado art. 62.

### ARREMATES

Induvidosamente, o recurso excessivo às MPs causa precaução, justamente por insultar o Estado de Direito. Daí, em face da condescendência do Legislativo e a ausência de critérios constitucionais mais objetivos, ensejam os abusos que ora vivenciamos.

Note-se ainda que a ausência dos dois critérios definidos compromete a constitucionalidade formal da norma extraída da MP. Em nenhuma democracia consolidada, como se pretende a nossa, é concebível admitir invasões de competência entre poderes, sem fragilizar a essência maior do que se tenciona resguardar, a suprema ordem constitucional. Neste sentido, adverte Pontes de Miranda, em uma de suas lições:

Nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos princípios de que se precisa, ou se entendem devam ser cumpridos - o que é pior. No momento, sob a Constituição que, bem ou mal, está feita, o que nos incumbe, a nós, dirigentes, juizes e interpretes, é cumpri-la. Só assim saberemos a que serviu e a que não serviu, nem serve. Se a nada serviu em alguns pontos, que se emende, se reveja. Se em algum ponto em nada serve - que se corte nesse pedaço inútil. Mas, sem a cumprir, nada saberemos. Nada sabendo, nada poderemos fazer que mereça crédito. Não a cumprir é estrangulá-la ao nascer. Ora, por mais duro que seja dizer-se, e por mais grave que nos pareça fazer uma Constituição e resistir ao seu cumprimento, esta é que é a verdade: está escrita, e pouco se consulta; sob as suas vestes insinua-se o propósito de não se reconhecerem as liberdades e estruturas que estão nela, o que é mais, muito mais, do que conspirar contra ela. 9

Afora a exceção contida no art. 62 da Carta Magna, a ingerência do Executivo na atividade legislativa, por meio de medidas provisórias, é inconstitucional.

Com maior ênfase, o tema proposto tem o fim de despertar a cidadania, conscientizando o cidadão da preeminência da lei. Daí, a necessidade de o tema ser melhor debatido nos congressos jurídicos, seminários e eventos quejandos.



O afrontamento das MPs aos institutos que lhes são afins mostra a falta de compromisso para com os interesses da organização política e do Estado de Direito. Reagir é preciso - a Constituição Federal é a lei suprema de nosso país, daí gravitam em torno dela todos os poderes, atuando em suas áreas, com independência e equilíbrio.

Sem freio ao Executivo, ganham corpo a inércia e o sentimento de impotência do Legislativo e do Judiciário, ao se deixarem por ele atropelar. Sem conter aquele, estes dois assumem o papel de coadjuvantes de uma situação política e juridicamente paradoxal.

Vê-se logo, o terreno constitucional ser minado por um beneplácito conformista, ao permitir que a prerrogativa presidencial possa transformar essa espécie normativa em ameaça aos princípios republicanos.

A fiscalização dos atos normativos compete ao Supremo Tribunal Federal, guardião da Carta Fundamental, daí, naturalmente, o dever de tornar efetivo controle das MPs. Ádua, difícil e impostergável missão, que lhe é imposta pelo princípio da inafastabilidade do controle judicial, expresso no art. 5º, inciso XXXV, da CF, ao ordenar que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Do que ficou dito, fácil é perceber que o desrespeito e a desconfiança vêm erodindo os poderes. Por isso, são incontáveis os arbítrios e injustiças que tanto têm contribuído para reprimir os direitos e garantias fundamentais do cidadão.

(\*) Advogado e professor da Universidade de Fortaleza-UNIFOR.

---

[1] CAVALCANTE, Themistocles Brandão. Princípios Gerais de Direito Público. Ed Borsoi, Rio de Janeiro, 1958, p.176.

[2] Rocha, Cármem Lúcia Antunes, Conceito de Urgência no Direito Público Brasileiro. Revista Trimestral de Direito Público, nº 01, Malheiros, 1993, p. 234.

[3] MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 688 e 689.

[4] DIAS, Luiz Claudio Portinho. Jornal do Comércio. Medidas provisórias - uma crítica às nossas instituições. Rio de Janeiro, edição de 11.06.98, p. b-8.

[5] SECONDAT, Charles-Louis de (Montesquieu). Do Espírito das Leis. 1. ed. São Paulo: EDIPRO, 2004, p. 190

[6] GROPPALI, Alexandre. Doutrina do Estado. Tradução Paulo Edmur de Souza Queiro. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1962, p. 188.

[7] CENEVIVA, Walter. Direito constitucional brasileiro. 3 ed – São Paulo: Saraiva, 2003. p.233

[8] BONAVIDES, Paulo. Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 105 - 106.

[9] MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. São Paulo: Editora RT, v. III,