

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1981

ANO 18 • NÚMERO 71

**REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA**  
a. 18 n. 71 — julho/setembro 1981

**Publicação trimestral da  
Subsecretaria de Edições Técnicas  
do Senado Federal**

---

**Fundadores:**

**Senador AURO MOURA ANDRADE  
Presidente do Senado Federal  
(1961—1967)**

**Dr. ISAAC BROWN  
Secretário-Geral da Presidência  
do Senado Federal  
(1946—1967)**

---

**Direção:**

**LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL**

---

**Redação:**

**ANA VALDEREZ AYRES NEVES DE ALENCAR (Chefe)  
PEDRO HELVÉCIO BOMTEMPO**

---

**Capa de GAETANO RÉ**

**Composição e Impressão:  
Centro Gráfico do Senado Federal**

**Toda correspondência deve ser dirigida à Subsecretaria de Edições Técnicas — Senado Federal — Anexo I — Telefone: 223-4897 — Brasília-DF**

R. Inf. legisl.	Brasília	a. 18	n. 71	jul./set. 1981
-----------------	----------	-------	-------	----------------

---

Os conceitos emitidos em artigos de colaboração  
são de responsabilidade de seus autores

---

Preço deste exemplar: Cr\$ 240,00

Pedidos, pelo reembolso postal, à Subsecretaria  
de Edições Técnicas

SOLICITA-SE PERMUTA  
PIDESA CANJE  
ON DEMANDE L'ÉCHANGE  
WE ASK FOR EXCHANGE  
SI RICHIERE LO ESCAMBIO

Revista de Informação Legislativa. Ano 1- n. 1- março 1964-  
Brasília, Senado Federal

v. trimestral

Ano 1-3, n. 1-10, publ. pelo Serviço de Informação Legislativa; ano 3-9,  
n. 11-33, publ. pela Diretoria de Informação Legislativa; ano 9- n. 34- publ.  
pela Subsecretaria de Edições Técnicas.

Diretores: 1964- Leyla Castello Branco Rangel.

ISSN 0034-835X

1. Direito — Periódicos. I. Brasil. Congresso. Senado Federal. Subse-  
cretaria de Edições Técnicas. II. Rangel, Leyla Castello Branco, dir.



CDD 340.05  
CDU 34(05)

## S U M Á R I O

### COLABORAÇÃO

	<i>Pág.</i>
A política constitucional para o Brasil do século XXI — <i>Nelson de Sousa Sampaio</i> .....	5
O conceito moderno de federação — <i>Maria Helena Ferreira da Câmara</i> .....	23
O Poder Legislativo nas civilizações desaparecidas — <i>Paulo de Figueiredo</i> .....	43
Equilíbrio e contradição: a Constituição mista na obra de Políbio — <i>Antônio Carlos Pojo do Rego</i> .....	95
Sobre a obra de Kelsen: breves anotações críticas — <i>Nelson Saldanha</i> .....	127
Sistemas eleitorais. Justiça eleitoral — sua problemática no constitucionalismo brasileiro — <i>Rosah Russomano</i> .....	133
O voto do analfabeto — <i>José Carlos Brandi Aleixo</i> .....	141
Desenvolvimento e subdesenvolvimento sob a perspectiva das relações internacionais — <i>Artur José Almeida Diniz</i> .....	161
Aspectos do princípio da igualdade — <i>Edgard Lincoln de Proença Rosa</i> .....	177
O novo Código de Menores: algumas questões práticas suscitadas por sua aplicação — <i>Jessé Torres Pereira Júnior</i> .....	187
Direito de autor: a nova estruturação penal no Brasil — <i>Carlos Alberto Bittar</i> .....	203
A colaboração das autoridades policiais na cobrança dos direitos de autor — <i>Antônio Chaves</i> .....	207
O regime jurídico das ações escriturais — <i>Arnoldo Wald</i> .....	227
Da responsabilidade dos administradores das sociedades por ações em face da nova lei e da Lei nº 6.024/74 — <i>Wilson do Egito Coelho</i> .....	245
A competência das varas distritais de São Paulo e Salvador e das circunscrições do DF — <i>José Lázaro Alfrêdo Guimarães</i> .....	259

### NOTICIARIO

4º Seminário sobre Publicações Oficiais Brasileiras .....	277
---	-----

### DOCUMENTAÇÃO

Histórico da Emenda Constitucional nº 18, de 30 de junho de 1981 (tramitação legislativa) .....	287
Histórico da Emenda Constitucional nº 19, de 6 de agosto de 1981 (tramitação legislativa) .....	307

### PUBLICAÇÕES

Obras editadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas .....	341
---	-----

# A política constitucional para o Brasil do século XXI

NELSON DE SOUSA SAMPAIO

Universidade Federal da Bahia

## SUMARIO

- As espécies de futuro**
- A sociologia da futurologia**
- A futurologia política**
- Nossa política constitucional do século XXI**

### **As espécies de futuro**

Quando nos ocupamos com o amanhã, mais ou menos longínquo, podemos ter em mente coisas diferentes. O futuro pode ser objeto de diversas cogitações, tais como: 1) o futuro desejado; 2) o futuro efetivo; 3) o futuro possível; 4) o futuro mais conveniente.

À exceção do segundo modo de visualizar o futuro — o futuro efetivo —, os demais presumem que se coloquem, como ponto de partida, certas preferências ou valores de quem nos apresenta o porvir. Um segundo traço das visões do futuro — este, sem exceção — é que todas elas fazem certo apelo aos homens do presente ou, pelo menos, tendem a exercer certo efeito no ânimo dos contemporâneos. Tais aspectos ficarão mais claros à medida que avançarmos em nossa exposição.

O futuro desejado é, como o nome indica, mais uma expressão do desejo do que da inteligência de quem o expõe. Assemelha-se, pois, a um sonho do autor. Se o sonho é bom ou mau, depende das preferências de quem o julga. Para o seu expositor, trata-se sempre de um sonho bom. Psicologicamente, o motivo que leva à descrição desse tipo de futuro pode

---

Conferência pronunciada em 12 de novembro de 1980, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

ser a insatisfação com o presente, a vontade de criticá-lo ou a ânsia de reformá-lo. Disso promana a idéia de pintura fantasista ou irrealizável do futuro, que se associa, na linguagem corrente, à palavra utopia. Originária do grego **ou**, não, e **topos**, lugar, significa: **em nenhum lugar**. Sua própria etimologia denota, assim, algo que não se poderia realizar em parte alguma. Conservamos, aqui, esse uso comum da palavra "utopia", deixando de lado o conceito particular cunhado por KARL MANNHEIM. Este distingue entre **utopia** e **ideologia**. A primeira seria todo complexo de idéias e valores que se distanciaria da realidade presente com o fim de alterá-la ou superá-la. Já a **ideologia** seria um pensamento legitimador ou justificador do estado de coisas reinante. Na verdade, tudo se contém no termo **ideologia**, podendo haver ideologia revolucionária, reformista ou conservadora.

Não obstante o uso corrente, que considera "utópico" tudo que, no plano político ou social, é imaginário ou químérico, a utopia não é totalmente estranha à realidade ou dela desligada. Mesmo o sonho se constrói com elementos tirados do mundo real, como desde tempos imemoriais se notou. FREUD, confirmado cientificamente essa velha noção, valorizou a análise e interpretação do sonho como a melhor porta de penetração no inconsciente individual. Daí partiu para transformar essa interpretação em instrumento de cura das neuroses.

De igual modo, as **utopias** estão vinculadas aos momentos em que viveram os seus autores e às experiências por que passaram. É o que nos revela qualquer estudo de sociologia do conhecimento voltado para as utopias. Pode-se começar com a primeira que nos foi legada em inteireza — a **República**, de PLATÃO —, até as de edição mais recente. A essa luz, a **República** aparece como um manifesto político do aristocrático PLATÃO, revoltado com a democracia ateniense que havia condenado à morte o seu mestre SÓCRATES, que era, aos seus olhos, "o mais sábio e mais justo de todos os homens". Como remédio para aquele "corrupto" sistema de Atenas, onde imperava a força numérica dos votos da **ecclesia** ou assembleia popular — o governo da quantidade, ao seu ver —, ele apresenta o governo da qualidade, o governo dos sábios ou filósofos-reis. Seu modelo, porém, não desceu, como ele imaginava, do reino das idéias puras, mas da aquerrida e conservadora Esparta. Pode intrigar-nos que, sendo PLATÃO um defensor da teoria cíclica da história, pretenda alterar a marcha inexorável dos ciclos com a sua apologia da cidade ideal. Talvez ele desse uma resposta semelhante à de MARX: a de que, se não seria possível inverter a marcha da história, seria possível apressá-la. Na verdade, admitindo uma interpretação faseológica da história, MARX acreditava que a ação humana, iluminada pelo socialismo "científico", podia precipitarnos no Estado socialista como prelúdio da sociedade comunista final. Essa paradoxal associação de ativismo com a crença num curso preestabelecido do acontecer histórico é a mesma que encontramos nos seguidores de MAOMÉ e de CALVINO. O fatalismo maometano não impediu a arremetida belicosa do islã contra a cristandade. De igual sorte, os calvinistas, apesar de crentes na doutrina da predestinação, agiram como impulsionadores do capitalismo, conforme salientou MAX WEBER.

Seria, aliás, dispensável acrescentar mais exemplos dos condicionamentos sociais das utopias. Mas, se quiséssemos fazê-lo, lembraríamos as utopias do Renascimento, nas quais são visíveis as influências dos albores do mundo moderno. Na **Utopia**, de THOMAS MOORE, as novas condições sociais levaram-no a um plano de organização social saudosista da vida comunitária da Idade Média, que entrava em desagregação. A **Cidade do Sol**, de CAMPANELLA, olha mais confiante para as formas que modelariam o futuro, em especial a ciência, embora esta apareça sob o prestígio mágico da astrologia. Na **Nova Atlântida**, de FRANCIS BACON, o entusiasmo pelo espírito científico em ascensão se torna a nota dominante, embora ainda não libertada — como a ciência de então — do fascínio da alquimia. No século seguinte — o séc. XVII — a **Oceana**, de JAMES HARRINGTON, só tem de utopia a forma de apresentação literária, pois leva em tal conta os fatos políticos que o seu autor é tido como um dos fundadores modernos da Ciência Política. As utopias de após a Revolução Francesa de 1789 — as de OWEN, SAINT-SIMON, FOURRIER, CABET — defluem das idéias e dos fatos posteriores a essa Revolução. O descontentamento com o individualismo revolucionário e o choque com a miséria dos operários, na primeira fase da Revolução Industrial, incitaram o socialismo “utópico” — na adjetivação de ENGELS — a planejar harmoniosas sociedades socialistas ou comunistas. Com novas revoluções industriais, os prodígios da técnica anunciam sociedades maravilhosas saídas das penas de espíritos imaginativos, nos quais vemos o casamento da utopia com a ficção científica, quando esta não supera a primeira.

Deve-se observar, por outro lado, que a distinção entre utopia e antiutopia é de todo subjetiva, porque se funda em preferências pessoais. Não existem categorias objetivas nessa divisão. A utopia de um pode ser a antiutopia de outro. Assim, para os aristocratas e os admiradores do estilo de vida espartana, a **República** de PLATÃO é uma utopia. Mas, para os liberais, não passa de uma antiutopia tão ameaçadora quanto o **Admirável Mundo Novo (A Brave New World)** de ALDOUS HUXLEY, ou o **1984**, de GEORGE ORWELL.

O **futuro efetivo** é aquele que realmente virá, esteja ou não de acordo com nossos anseios. Quem procura descobri-lo deverá deixar de lado qualquer preocupação **valorativa** ou, em outras palavras, deve pôr entre parêntese as suas preferências pessoais. Essa receita é uma ascese heróica, talvez impossível em sua plenitude, porquanto o futuro, que se tenta vislumbrar, não é algo a que sejamos estranhos ou indiferentes, como não o é o presente. Todavia, em relação a este, a dificuldade de libertação dos juízos de valor não impedi a criação da Sociologia, salvo para os partidários radicais do caráter ideológico — portanto, não científico — de todo estudo sócio-cultural. Aquela mesma cautela conduziu-nos à ambição de conferir visos de ciência às indagações teóricas sobre o futuro. A própria palavra cunhada para tais indagações, o hibridismo **Futurologia**, traz, no seu componente grego — **logia**, razão, saber, ciência —, a implicação da sua natureza científica. Contudo, o futuro não nos parece passível de constituir objeto de ciência. Sobre o porvir somente podemos fazer conjecturas, que serão mais ou menos confiáveis segundo o número de dados que levarmos

em conta. Fazemos, pois, hipóteses sobre o futuro. Se é exato que as hipóteses são indispensáveis em todo labor científico sobre objetos reais, elas não constituem toda a ciência. Não existe ciência apenas de hipóteses. É imprescindível a verificação empírica das hipóteses. No campo da Futurologia, porém, tal verificação somente pode ser feita quando os fatos previstos se realizaram ou, por outras palavras, quando o futuro já deixou de ser futuro, transformando-se em presente ou passado. Não se pode pois testar as hipóteses sobre o futuro. Um saber conjectural, embora seja útil, não merece o título de ciência. Tudo isso acontece porque a história não é um sistema fechado, mas um conjunto de sistemas mais ou menos imbricados e entrosados, sem se esquecer que, em todos eles, a vontade humana não deixa de influir. Não se pode, sequer, afirmar que um desses sistemas seja o dominante em todas as épocas. Se hoje o setor da técnica se apresenta como o predominante, não podemos asseverar que foi sempre assim. Na Idade Média europeia, por exemplo, parece que esse lugar foi ocupado pelos valores religiosos.

Sem dúvida, a probabilidade de previsões é maior em determinados setores, sempre que se considere que os demais fenômenos permaneçam na mesma situação. Assim, o demógrafo poderá fazer projeções sobre o crescimento de determinada população ou traçar a curva de natalidade num país, havendo sempre a possibilidade de alteração dos seus cálculos em virtude da ação de fatores supervenientes. Mesmo no campo político, temos visto a previsão quase exata de resultados eleitorais pelo método de amostragem. Mas, quanto mais recuadas forem as sondagens de opinião, maiores os perigos de erros. Até em ciências mais avançadas do que a Sociologia, como é o caso da Biologia, as previsões carregam sempre certa possibilidade de engano. Um médico pode fazer a prognose de muitas doenças e predizer os seus ciclos, jamais, porém, com a certeza matemática das previsões astronômicas ou das experiências da Física. Entretanto, o homem é forçado, para fins práticos, a fazer, constantemente, previsões mais ou menos acuradas em suas relações sociais. As companhias de seguro não podem dispensar as estimativas sobre a duração de vida de seus clientes. Mas não desconhecem os riscos — que são inerentes aos contratos de seguro — dos seus cálculos. Em suma, tudo isso nos leva a considerar que o futuro efetivo é ainda uma esfinge e talvez permaneça assim para sempre. Por outro lado, se o futuro se tornasse transparente, a história não se transmudaria em algo desinteressante e monótono para o homem, a ponto de entibiar-lhe o ânimo de luta e até o impulso vital? O homem não se converteria numa espécie de encarcerado no tédio do tempo, encadeado à mesmice das coisas? Não se desinteressaria pela trama da vida, do mesmo modo que o leitor de um romance amoroso ou policial que já conhecesse o desfecho do enredo?

O futuro possível<sup>(1)</sup> é quase sempre o anunciado pelos futurólogos, dada justamente a impossibilidade referida de prever o futuro efetivo. Será mais acertado usar o plural: os futuros possíveis ou a descrição de vários "cenários", para empregar termo de alguns iniciados. Entre os futuros pos-

(1) Foi com esse sentido que o teólogo espanhol LUIS DE MOLINA cunhou, no séc. XVI, a palavra **futurable**, adição ao **futuro** + **(poss)íble**.

síveis, os valores ou preferências do grupo dominante fará a escolha, e o escolhido poderá vir a ser o futuro efetivo.

O **futuro conveniente** decorrerá de uma ponderação de oportunidade ou utilidade entre os futuros possíveis. Os que fizerem a escolha pesarão as circunstâncias e as conjunturas, optando por uma fórmula intermediária entre o futuro desejável e o menos prejudicial.

Em todos os casos de estudo do futuro — frisamos — está presente, ainda que inconscientemente, a vontade de influenciar a realidade social estudada.

Nesse ponto, deve-se recordar a conhecida diferença entre as ciências matemático-naturais e as chamadas ciências humanas. As proposições científicas formuladas sobre a órbita de um astro, o curso de um meteoro ou a previsão de um eclipse não produzem nenhum efeito no desenrolar desses fenômenos. O mesmo deve dizer-se em relação a qualquer experiência física, química ou biológica. Já se vê que o cientista pode basear-se em tais conhecimentos para, por meio da ciência aplicada ou da técnica, interferir nos fatos da natureza física ou modificá-los de acordo com os objetivos humanos. Mas aí já se trata de outra ordem de fenômenos — a técnica humana — e de outro momento. O saber teórico por si só não alterou em nada os fatos naturais estudados. Coisa diferente se passa no domínio dos estudos psicológicos e sociológicos, dada a íntima relação da teoria e a prática. O simples estudo do comportamento humano tem automaticamente o efeito de modificá-lo. Reflete-se sobre a conduta estudada ou realimenta-a. Simples assertiva sobre o que se vai passar na sociedade pode realizar-se ou não pelo mero fato da sua enunciação. Temos, nesses casos, o que ROBERT MERTON chama de profecias auto-realizáveis e auto-anuláveis. Tomemos dois exemplos de ALF ROSS, o conhecido jurista dinamarquês. “Em 1950 — escreve ele — tinha-se previsto que, em junho, os comunistas marchariam sobre Berlim Ocidental. É possível que essa previsão fosse verdadeira no sentido de que tal marcha tivesse sido efetivamente decidida. Poder-se-ia supor razoavelmente que a marcha se teria verificado se a previsão não tivesse provocado contramedidas da parte das potências ocidentais, pelo que a previsão efetivamente verdadeira se tornou falsa. Em contrapartida, é possível imaginar que um economista preveja uma alta de preços em circunstâncias que não justificam essa asserção, e, por isso, a previsão possa considerar-se falsa. Entretanto, dar crédito a uma previsão desse gênero pode causar um aumento de preços, por quanto os consumidores procuram precaver-se contra tal eventualidade, e, assim, a previsão falsa se converte em verdadeira” (2).

Todavia, em qualquer dos casos de previsão do futuro — excetuada a hipótese das profecias auto-realizáveis —, faz-se mister a sua acolhida por um grupo ou instituição — seja partido, sindicato, Igreja ou Estado. Essa aceitação transforma o previsto em crença, ideologia ou sistema de preferências, e pode assegurar-lhe a vitória na competição social dos valores, isto é, a sua realização.

(2) ALF ROSS, *Diritto e Giustizia*, Giulio Einaud ed., Turim, 3<sup>a</sup> ed., 1965, p. 46.

## A sociologia da futurologia

Sendo o tempo uma dimensão da vida humana, o homem não pode deixar de interessar-se pelo futuro. A noção de tempo brotaria espontaneamente da experiência vivida das várias etapas do dia, com o alvorecer, a subida do sol no horizonte, o meio-dia, o crepúsculo vespertino, a noite, o hoje, o amanhã. O tempo identificou-se logo com a vida humana pela visão do nascer, crescer e perecer dos homens, animais e plantas. Quando simples coletor dos produtos da natureza, o homem aprende qual o período de amadurecimento dos frutos e qual a época de colhê-los. Caçador, conhece as fases de caça. Quando se faz agricultor, observa as quadras do plantio e da colheita. À medida que a vida se complica a sucessão das tarefas a serem cumpridas exige maior pontualidade. O homem vê-se obrigado a construir aparelhos medidores do tempo cada vez mais precisos. Do relógio de sol passa para a ampulheta, a clepsidra, o relógio de corda para parede e o de bolso, até chegar aos mais sofisticados cronômetros de hoje. Estes são significativamente presos aos nossos pulsos, como indicando a nossa condição de grilhetas do tempo. Na verdade, a marcha da civilização segue o rumo da nossa crescente escravidão ao tempo. O dia torna-se cada vez mais túrgido de quefazeres: hora de levantar e de deitar, horas de refeição, de ir ao trabalho e de voltar, dos compromissos profissionais ou sociais, de tomar o ônibus, trem ou avião. A agenda diária, antes memorizada, torna-se escrita. Estendemo-la depois para a agenda da semana e o calendário anual.

A escrita fixou o passado, fazendo-nos entrar na história e na civilização. Conhecer a história é não somente um sinal de ilustração para o indivíduo, mas um meio de conservar a identidade do grupo. O conhecedor do passado gozava de maior prestígio do que o ignorante, e o povo mais consciente de sua história teria maior força coletiva, haurida nas raízes da tradição. Além de reviver o passado e de viver o presente, o homem sempre se preocupou com o futuro, tentando antevê-lo e dominá-lo. Leio numa Encyclopédia, com certo ceticismo, que "o futuro parece não ter existido inicialmente nas línguas indo-européias" (3). Talvez o autor queira dizer que os verbos não tinham esse tempo. Ainda assim, minhas dúvidas não se desvanecem. Quando muito, poderia inexistir a forma sintática correspondente, mas que seria substituída, semanticamente, por outras construções. Diante de quanto já dissemos sobre a sucessão das coisas e dos atos humanos, parece-nos inadmissível a inexistência do tempo verbal futuro. Ele tem tal dimensão que se infiltra em outros modos do verbo, como o infinitivo, o subjuntivo e o imperativo. Quem faz um chamamento, formula uma súplica, dá um conselho ou uma ordem, não espera o seu atendimento instantâneo. Subentende, sempre, que medeia algum tempo entre o ouvir e compreender o chamamento, a súplica, o conselho ou a ordem e o dar-lhes execução.

Por outro lado, o anelo de desvendar o futuro mais ou menos distante manifesta-se desde os primórdios da humanidade. O homem tenta entrevê-

(3) CELESTINO PIRES, verbete "Futuro", em Verbo — Encyclopédia Luso-Brasileira de Cultura, Editorial Verbo, Lisboa, 1969.

lo por meio dos magos, dos feiticeiros, dos oráculos, dos profetas, dos astrólogos e de toda espécie de videntes ou adivinhos. Procura enxergá-lo no curso dos astros, nos búzios, nas entranhas dos animais, na combinação dos números, na bola de cristal, nas cartas de jogar, nas linhas da mão ou nos signos do zodíaco. Todo esse arsenal de processos mágicos para atacar o futuro ainda não desapareceu em nossa civilização, que se orgulha de ser fundamentalmente científica. Por isso, ainda não estão ameaçados de morrer de fome os astrólogos cartomantes, quiromantes e outros videntes, embora comecem a sofrer a concorrência dos que, segundo a Parapsicologia, seriam dotados de percepção extra-sensorial.

Com o advento da ciência moderna, a partir do Renascimento, o saber foi-se afastando do modelo grego da pura contemplação e assumindo, cada vez mais, um aspecto pragmático. COMTE resumiu o objetivo da ciência no seguinte lema: "Saber para prever, prever para prover". No campo social, antes de fundada a Sociologia, todo indivíduo já era um sociólogo prático. A vida social exige que cada qual antevêja as consequências dos seus atos e antecipe as reações dos seus semelhantes. Quem, por exemplo, abre uma casa de negócio, funda um partido político ou escreve um livro, calcula — bem ou mal — os clientes, adeptos ou leitores que terá, respectivamente.

Uma das diferenças entre a História e a Sociologia encontra-se, justamente, no maior interesse desta pelo futuro. Talvez pudéssemos compará-las melhor usando de uma metáfora com o teatro ou o cinema. A História prestaria mais atenção aos acontecimentos, aos atores e ao modo como eles desempenham os seus papéis. A Sociologia buscaria compreender e explicar o enredo do drama ou da comédia humana e, se possível, descobrir o seu desenvolvimento. Quando se pretende descortinar o seu desfecho final já se passa da Sociologia para a Filosofia Social ou a Filosofia da História. Pertence ao último domínio a indagação sobre quem é o autor do roteiro ou *script* da trama que se desenrola no palco da história. Coloca-se no mesmo campo a pergunta sobre qual o diretor da representação, podendo-se acreditar, com muitos, que o autor e diretor sejam uma só pessoa ou força impersonal. Pode, porém, não haver essa união. Assim, alguns autores que sustentam ser Deus o autor do *script* da história, pensam que, depois, ele teria entregue a direção das cenas ao homem — homem que seria a coletividade povo, segundo a interpretação democrática, ou os homens heróicos, segundo os adeptos do papel decisivo dos heróis, conforme CARLYLE e os pensadores de sua marca. A História, como espécie de conhecimento, tem os olhos voltados para trás, pois somente pode descrever os fatos depois que eles se passaram. Mas muitos suspeitam, com ou sem razão, existir um autor encoberto dos fatos históricos, que os escreveu previamente numa escritura secreta. A História conhecimento tentaria decifrar esse texto sigiloso.

Para PLATÃO, o autor do roteiro histórico seria o impulso deste mundo visível de imitar o reino atemporal das idéias puras. As cópias seriam sempre imperfeitas e iam corrompendo-se cada vez mais até chegar ao ponto mais afastado do seu modelo ideal. Tocado esse extremo, voltaria a

reencetar a primeira forma de cópia que seguiria o mesmo destino. E, assim, a história se repetiria em círculos sempre iguais. Santo AGOSTINHO vê em Deus o autor do entrecho histórico, lavrado em forma de sentença por causa do pecado original. Este condenou a humanidade não somente à expulsão do paraíso terrestre mas também a um longo exílio, durante o qual, como um ULISSES, peregrinaria pela **Cidade Terrena** até que, depois de muitas peripécias, estivesse purificada para entrar na **Cidade de Deus**. Para VICO, a autoria do drama histórico estaria numa mescla de crenças e idéias, que se iriam desprendendo dos seus invólucros teológicos até alcançar plena emancipação no pensamento humano secularizado. Com algumas modificações é, em linhas gerais, também o pensamento de SAINT-SIMON e de AUGUSTO COMTE. Para o racionalismo liberal, a história é a luta da razão para livrar-se das forças tiranizantes do obscurantismo. Sua vitória implantaria o reino da liberdade, da igualdade e da fraternidade, fadado a um progresso indefinido, como o entrevisto por CONDORCET. Já para a Escola Romântica, o autor da história seria uma entidade espiritual própria de cada nação — o **Volksgeist** ou espírito do povo. Esse atuaria de modo irracional, lento e imperceptível nas transformações históricas, manifestando-se nos costumes, nas tradições, na arte popular e no folclore. Em geral, o herói acabaria sendo o intérprete do "espírito do povo". Em HEGEL, a idéia volta a ser o autor e protagonista da história — mas uma idéia objetiva ou imensoal, transcendente aos indivíduos, e que marcharia em ritmo trifásico: tese, antítese e síntese. Nesse compasso, a Razão Universal, espécie de providência secularizada, nos conduziria à idéia absoluta — à idéia de cujo seio não brotaria mais nenhuma antítese. Por isso, HEGEL pôde afirmar que a História Universal é a mais convincente das Teodicéias. MARX inverteu esse ponto de vista e viu o motor da história nas condições materiais de vida da sociedade, ou seja, nas forças produtivas, as quais, por seu turno, determinariam as relações de produção. Essa **infra-estrutura** condicionaria tudo mais que se ergueria sobre ela: o sistema de idéias e de crenças bem como o conjunto de instituições.

Queremos apenas salientar que o homem, quando quis prever o futuro, sem lançar mão daqueles processos mágicos, primeiro se socorreu da Filosofia da História. O filósofo platônico podia assegurar que, depois da aristocracia, viria a timocracia, em seguida a oligarquia, mais adiante a democracia até alcançar-se o extremo da corrupção sócio-política com a tirania. Nesta altura, teríamos de volta a aristocracia, para recomeçar o mesmo círculo da história. VICO e seus discípulos profetizavam que a espiral da história subiria do período religioso-teocrático para o heróico-aristocrático, e deste para o humanitário. Da mesma forma, as fases sucessivas seriam, para COMTE, o estado teológico, o estado metafísico e o estado positivo. O marxista ortodoxo — cada dia menos encontração entre os intelectuais eminentes — acredita na seguinte ordem das etapas históricas: comunismo primitivo, escravagismo, feudalismo, capitalismo, socialismo, comunismo final. Em termos políticos, a seqüência seria: sociedade anárquica primitiva, estado aristocrático, estado burguês, ditadura do proletariado, anarquismo final. A providência secularizada outra vez nos

reconduziria ao paraíso perdido. Na analogia, apontada por DANIEL VILLEY, entre o marxismo e o judaísmo messiânico, o pecado original seria a propriedade privada, que nos expulsou do éden; o Messias que nos redimiria desse pecado não seria um ser pessoal, mas coletivo, o proletariado, cujo sacrifício nos reabriria as portas do paraíso perdido.

Em seguida, a ficção científica veio fazer concorrência, senão substituir, a Filosofia da História nas tentativas de descerrar o futuro. Deveu-se isso, de um lado, a certo desprestígio dos sistemas filosóficos em geral e, do outro, aos desmentidos das previsões de todas as Filosofias da História. Enquanto isso, crescia o prestígio da técnica, criadora de prodígios, graças a um sem-número de revoluções que se aceleraram e se intensificaram reciprocamente desde a Segunda Guerra Mundial: as revoluções das comunicações, dos transportes, da energia atômica, da cibernetica, da astronáutica; a revolução biológica da engenharia genética, dos transplantes e dos anticoncepcionais.

Tudo isso estimulou o avanço da Futurologia como o método mais sofisticado de explorar o futuro, sem afastar, porém, a ficção científica, que representa o modo mais imaginoso de fazer a mesma exploração. As duas formas de exercício intelectual nos apresentam as visões de um amanhã róseo ou de trevas, ora nos prometem a bem-aventurança, ora nos amedrontam com o apocalipse. Essas diferenças de resultados denunciam certo grau de incerteza nas extrapolações de dados do presente, bem como certa dose de subjetividade, oriunda das idiossincrasias e preferências valorativas de seus autores.

### **A Futurologia política**

De certo modo, a previsão do futuro teve seu maior impulso inicial na atividade política. Os governantes sempre sentiram a necessidade de calcular o aumento da população para fins militares e fiscais. Os orçamentos dos Estados eram estimativas — geralmente anuais — das receitas e das despesas do erário. Com a democracia moderna, os palpites sobre os resultados das eleições foram substituindo-se por processos mais acurados até chegarmos às sondagens atuais de opinião pública. Por último, os planos econômicos plurianuais foram um dos antecipadores da Futurologia.

Apesar disso, a Futurologia política é a mais difícil e, consequentemente, a menos avançada. Basta repassar os livros de ficção científica para certificar-se de que, em geral, eles descrevem ou pressupõem sistemas políticos futuros semelhantes aos já conhecidos. Essa situação decorre de vários fatores. Em primeiro lugar, devemos lembrar o caráter global da organização política, a depender de um sem-número de variáveis. Em segundo lugar, deve-se observar que os Estados, em todas as épocas, têm as mesmas características. Não há Estado que não possua território e fronteiras, não conheça um chefe, que não legisle e não distribua justiça — estejam ou não essas funções entregues a órgãos separados —, que

não administre, que não arrecade tributos, que não tenha forças armadas e que não faça a guerra ou não celebre a paz. Aparentemente, as duas condições apontadas parecem estar em contradição. Mas só à primeira vista existe tal incoerência. Na verdade, a constância dos traços do Estado tem desencorajado as especulações sobre se eles persistirão ou estão fadados a sofrer transformações. Relembremos a observação de JAMES BRYCE, ao escrever que "em nenhuma coisa a humanidade é menos inventiva e mais escrava do costume do que em matéria de estrutura social" (4). Com efeito, as funções do Estado somente se têm modificado em extensão e modo de exercê-las. Por isso, os futurólogos ou os autores de ficção científica podem especular sobre o Estado continental, o mundial e até o interplanetário. As formas de governo classificadas pelos gregos ainda mantêm atualidade até hoje. Eles conheciam, na prática, a aristocracia, a democracia e a tirania. A **polis**, em si, era uma formação totalitária, pois podia regular toda a vida do indivíduo. Contudo, o seu totalitarismo era mitigado nas fases democráticas, embora a democracia da Grécia antiga (como a de Roma) em rigor não merecesse tal nome, porquanto somente uma pequena minoria da população participava da vida pública. Em teoria, como já adiantamos a **República** de PLATÃO é um modelo de totalitarismo. Esse totalitarismo se rege por uma forma de mandarinato ou governo de intelectuais. Como, nessa época, as ciências ainda não se haviam libertado da Filosofia, o controle da sociedade seria entregue aos filósofos. A monarquia absoluta de todas as épocas é também uma prefiguração do totalitarismo, pois este não é senão o absolutismo armado de todos os meios materiais e psicosociais modernos que permitem o completo controle político dos habitantes de um Estado: a instantaneidade dos meios de comunicação, a velocidade dos transportes, o arsenal de armas devastadoras e de manejo especializado, a intoxicação ideológica através da propaganda incessante, a tortura física e psíquica infligida por métodos científicos. Nem mesmo a ajuda dos intelectuais ou dos competentes — no que seria a tecnocracia de então — teria sido dispensada pelos absolutismos. Relembre-se o chamado despotismo esclarecido. Nos países marxistas-leninistas, vemos a aliança dos ideólogos com os técnicos encarregados de gerir os setores especializados da vida social. São, pois, **mandarinatos ideológicos** com mescla de **tecno-burocracia**, de certo modo já anunciada na designação do marxismo como "socialismo científico".

Dante das condições técnicas e sociais do nosso tempo, os futurólogos e os ficcionistas científicos — se não há contradição no adjetivo — costumam dividir-se no bosquejo do futuro político.

Para alguns, existem hoje condições até mesmo para um governo direto ou, pelo menos, semidireto, com os recursos audiovisuais das telecomunicações e os meios cibernéticos de rápida transmissão e computação dos dados das eleições e plebiscitos. Desse modo, as novas conquistas técnicas poderiam ser usadas para ampliar o controle dos governados sobre os governantes. Mas os que assim pensam formam reduzida minoria.

---

(4) JAMES BRYCE, *Modern Democracies*, Macmillan, N. York, 2 vols., 1921, vol. I, p. 25.

Recentemente, só nos Estados Unidos se poderia mencionar algo a favor da aplicação dos avanços das telecomunicações e da informática no robustecimento do governo popular. É o que vemos na ampliação das eleições primárias para indicação dos candidatos a Presidente da República, e na reação revigoradora das instituições norte-americanas ao escândalo de Watergate. Essa reação deve-se, ao nosso ver, ao que consideramos o traço mais singular da Constituição norte-americana: a impossibilidade de limitar-se, por lei, a liberdade de imprensa — princípio contido na Emenda Constitucional nº 1. Por essa norma, a expressão “Quarto Poder”, para designar a imprensa, não é uma linguagem figurada, mas uma realidade. A resposta ao caso Watergate levou alguns constitucionalistas a enxergar um renascimento do poder do Congresso. Em 1883, quando WOODROW WILSON, que depois seria Presidente dos Estados Unidos, quis caracterizar o sistema político do seu país, intitulou o livro que escreveu de **Governo Congressional**. No começo deste século, a partir da presidência THEODOR ROOSEVELT foi-se firmando a hegemonia do Poder Executivo. Depois de Watergate, houve quem se sentisse animado a falar de “governo neo-congressional”<sup>(6)</sup>. Esse quadro nos parece, porém, apenas conjuntural. Dependerá da continuação de lideranças presidenciais fracas, como as de GERALD FORD e de CARTER, bem como do grau da tensão internacional.

Preponderam, porém, os que vêm nas conquistas técnicas o efeito oposto, como sempre tem sucedido: o fortalecimento mais dos governantes do que dos governados. Por outro lado, o desinteresse das populações pela coisa pública, seu desvio induzido ou espontâneo para outras atividades, sua decrescente participação na política, mesmo nos governos populares, reforçam o pessimismo quanto ao destino da democracia. Antes da Futurologia, SPENGLER havia prognosticado que a democracia — ou o que ele chamava a força das idéias abstratas — não se estende por mais de dois séculos, sendo uma fase transitória entre um regime aristocrático e o cesarismo<sup>(6)</sup>. Em realidade — deixando de lado o incompleto ensaio de governo popular na Antiguidade greco-romana —, a democracia é um fenômeno recente e, ainda na atualidade, conhecido pela minoria da população mundial. Em doutrina, ela já conta duzentos anos, mas em prática efetiva seu tempo é bem menor. Antes de SPENGLER, HENRY ADAMS, em 1905, ao falar num princípio da aceleração da história, vaticinava o seu periélio para o ano 2.025, e fazia essas previsões aterradoras: “A lei neste caso desapareceria e cederia lugar à força. A moralidade se transformaria em policiamento. Os explosivos atingiriam a violência cósmica, e a desintegração se sobreporia à integração”<sup>(7)</sup>. Mais perto de nós, ARTHUR BRONWELL, apesar de defender uma nova democracia, pondera: “As democracias são impelidas para o totalitarismo em suas fronteiras criativas

- 
- (5) DAVID M. ABSHIRE, **Foreign Policy Makers: President vs Congress**. The Washington Papers, vol. VII, Sage Publications, Beverly Hills/London, s/d.
  - (6) OSWALD SPENGLER, **La Decadencia de Occidente**, IV vol., Espasa-Calpe, Madrid, 1927, pp. 280 e segs.
  - (7) Apud PETER RITCHIE-CALDER, “Os Bishões de Anos que Começam Agora”, em **O Estado de S. Paulo**, de 21-7-74.

muito antes que o povo perca as liberdades individuais. Numa negociação mafistofélica, visando à juventude perpétua, as universidades venderam suas almas aos governos'. ARNOLD BROWN não tem palavras menos inquietantes em relação ao governo democrático: "... o prognóstico da democracia é cada vez mais sombrio. ... certas tendências poderosas parecem ter como consequência alternativa a morte da democracia" (8). Poderiam ser colecionados indefinidamente vaticínios como esses, que nos descrevem sociedades do futuro, regidas por uma tecnocracia orientada apenas pela busca de novos avanços técnicos, sem qualquer preocupação de ordem moral ou imbuída de uma ética bem diversa da que inspirou o ideal das coletividades pluralistas.

### Nossa política constitucional do século XXI

A Futurologia política dos povos em desenvolvimento e dos subdesenvolvidos ainda é mais aleatória do que a dos países industrializados e a dos países marxistas-leninistas, sejam estes economicamente desenvolvidos ou não. Tanto nos países desenvolvidos de regime democrático como nos totalitarismos de tipo soviético existe certa estabilidade que nos permite admitir a improbabilidade de mudanças políticas fundamentais a médio prazo, digamos no próximo quarto de século. O contrário sucede nas nações não industrializadas ou em fase de industrialização. Pode-se afirmar que quanto mais subdesenvolvidas mais instáveis. É o quadro que vemos nas nações mais pobres da África, Ásia e América Latina.

Em virtude dessas considerações, somente podemos aventurar-nos a especular sobre o nosso tema, pressupondo, pelo menos, as três seguintes condições: 1º) O período de prospectiva não deve estender-se além de 25 anos. Será a política para o início do século seguinte, e não, como o título parece sugerir, para todo o século XXI. Além de ser o próximo século uma etapa de fantásticas e rapidíssimas transformações, no Brasil nunca tivemos uma Constituição que durasse um século. A mais longa, a do Império, vigorou durante 65 anos. Na República, todas as Constituições não alcançaram duas décadas de vida, salvo a Constituição da Primeira República que vigeu por 39 anos. 2º) Afastamos a hipótese de um holocausto atômico nesse lapso, porquanto a sua realização implicaria numa total mudança do cenário. 3º) Excluímos também a perspectiva de ingresso numa era de engenharia genética sem peias, isto é, que vá até a formação de novas espécies super-humanas. Nessa eventualidade, fundar-se-ia uma meritocracia, com uma estratificação social de camadas hierarquizadas segundo as características genéticas. Essa será, em futuro não distante, a questão mais crucial que o homem terá de enfrentar: a opção entre uma biotécnica pura, voltada apenas para os objetivos de utilidade e poder do homem, e uma bioética que impeça experiências genéticas alteradoras da identidade da

(8) As citações de BRONWELL e de BROWN são tiradas da antologia de textos futurológicos organizada por ANDREW A. SPEKKE, *Os Próximos 25 Anos — Crise e Oportunidade*, Cultrix, S. Paulo, 1977, pp. 158 e 166.

espécie humana. Reconhecemos que, se uma nação se orientar pela primeira alternativa, nada poderá impedir que as outras nações trilhem o mesmo caminho, por motivo de sobrevivência e de poderio militar.

Sem embargo dessas ressalvas, poderíamos, lealmente ou sem falsa modéstia, declarar-nos incapacitados para a missão que nos foi confiada. Deveríamos, talvez, reconhecer que a situação brasileira é tão cheia de neblina que nos impede de ver o que está adiante de nós. Existe, para usar linguagem aeronáutica, tal ausência de teto que nos tolhe a visibilidade. É tão confusa a conjunção dos astros que desanima a tentativa de qualquer horóscopo.

Embora tal situação esteja mais acentuada hoje, não é nova em nossa história. Na verdade, com maior ou menor grau, ela nos tem acompanhado sempre. A razão principal reside em que jamais tivemos verdadeira democracia, estando o povo geralmente ausente de nossa vida pública. Da Monarquia aristocrática — aristocracia de fato e de títulos, não de sangue — passamos para a oligarquia da Primeira República, que se prolongou pela Segunda República (de 1930 a 1937), e desembocou na ditadura de molde fascista da Terceira República ou Estado Novo. Na Quarta República, conhecemos os primeiros ensaios democráticos, com maior participação política do povo. Mas esse tímido ensaio democrático marchava aceleradamente para a plutocracia, com a corrupção em todos os escalões e com o crescimento do poder econômico nos pleitos. O Movimento de 1964 desencadeou-se com o fim de combater, além da inflação, a subversão e a corrupção. Por ironia da história, voltou, num roteiro circular, aos mesmos males. Implantou-se uma oligarquia de tipo militar no cimo, coadjuvada por oligarquias civis em vários degraus, recrutada por um sistema de cooptação que relembrava a República Velha. A moldura constitucional, por sua vez, se assemelha à do Estado Novo. A inflação e a corrupção retornaram em níveis superiores aos da fase anterior, enquanto o terrorismo ressurge, e a violência contra a vida e a propriedade atinge proporções inéditas em nossa história.

A ausência do povo ao longo de nossa vida pública tem feito que todas as nossas mudanças políticas importantes viessem do alto: Independência, ato adicional de 1834, declaração de maioridade de PEDRO II, cessação do tráfico negreiro, Lei do Ventre Livre, lei da eleição direta (de 1881), alforria dos sexagenários, Abolição da Escravatura (9), Proclamação da República, Revolução de 1930, Estado Novo, legislação do trabalho, organização sindical, derrubada do Estado Novo, extensão da legislação trabalhista aos camponeses, os primórdios da reforma agrária, o Movimento de 1964, a claudicante "abertura política" dos nossos dias.

Além de ausente da cena política, o povo mostra desinteresse, senão ressentimento, em relação aos seus chamados "representantes". O cerne

---

(9) A abolição dos escravos foi a campanha que teve maior dose de participação popular em nossa História. Ainda assim, os fundadores do Partido Republicano deixaram de advogá-la em seu Manifesto de 1870, com receio de perder a adesão dos donos de escravos.

do sistema representativo — as Câmaras legislativas — não lhe desperta maior atenção. Apesar de desrespeitar freqüentemente as imunidades parlamentares, FLORIANO PEIXOTO foi um dos mais populares Presidentes da República. GETÚLIO, em 1937, pôde fechar todas as Casas legislativas do País, sem nenhuma repercussão desfavorável. Muita gente do povo chegou a aplaudir, e cerca de 40 congressistas que perderam os mandatos foram, à tarde, cumprimentar o Ditador. O comportamento popular não foi diferente quando dos diversos recessos parlamentares decretados depois do Movimento de 1964. Apesar da propalada “abertura política” de hoje, a derrota da emenda constitucional restauradora das “prerrogativas do Legislativo” não fez a menor mossa na chamada opinião pública. A prorrogação, este ano, dos mandatos de prefeitos e vereadores — medida, aliás, inconstitucional — passou tranquilamente, com dúbios protestos dos antigovernistas, uma vez que os prefeitos e vereadores, tanto do governo como da oposição, estavam interessados em encompridar por dois anos, gratuitamente, os seus mandatos.

A atual Constituição Federal continua cheia de dispositivos incoerentes. No art. 45, a Constituição manda que a lei regule o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta. Por outro lado, a Constituição restringe os meios dessa fiscalização. A inviolabilidade parlamentar praticamente não existe, uma vez que dela estão excluídas as 56 figuras criminais, imprecisamente definidas, da Lei de Segurança Nacional, além do singular delito de quebra da fidelidade partidária. Perguntar-se-á como poderá o legislador exercer a sua função fiscalizadora se tem de medir as palavras a fim de não ser apanhado pela ampla rede da Lei de Segurança Nacional. Outra limitação das tarefas fiscalizadoras do Legislativo encontra-se no cerceamento do número, dos recursos e do trabalho das comissões parlamentares de inquérito. Outro exemplo. Os deputados são definidos como “representantes do povo” (art. 39), e os senadores como “representantes dos Estados” (art. 41). Por esses preceitos, que afinam com a tradição da representação política moderna, o mandato dos parlamentares é livre. Estes não recebem instruções dos eleitores e, juridicamente, devem agir de acordo com a sua consciência. Mas, pela obrigação da fidelidade partidária, os mandatos dos parlamentares do País — dos congressistas aos vereadores — passam a ser um mandato imperativo outorgado pelo partido. Salvo se forem infiéis ao partido para fundar outro, ficam sujeitos à perda de mandato caso deixem o partido ou se oponham “às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária” — o que equivale a dizer: pela oligarquia dominante do partido. O que o povo não pode fazer — vincular o seu representante a instruções — pode o partido fazer.

Dois exemplos recentes apenas para refrescar como é aleatória qualquer previsão política no Brasil de hoje. A emenda constitucional restauradora das prerrogativas do Legislativo foi assinada pela quase totalidade dos congressistas, 437 (383 deputados e 54 senadores), encabeçados pelo Presidente do Senado e da Câmara dos Deputados. Não haveria cidadão

de uma democracia estável que não apostasse que a sua aprovação eram favas contadas. A emenda caiu. O outro exemplo é da esfera do Executivo. Há vários meses, um Ministro de Estado autorizou certa corretora a vender fabulosa quantidade de ações do Governo numa sociedade de economia mista. A venda realizou-se a preços baixíssimos e o Ministro não deu nenhuma explicação satisfatória do caso. Não havia necessidade de ser um perito analista político para prever a queda do Ministro. Financeiramente, o escândalo foi mais grave do que o de Watergate. O corretor que cumpriu a ordem, isto é, o mandatário, foi punido pela Bolsa de Valores, mas o Ministro mandante continua até hoje no poder. Vem à memória, naturalmente, a frase atribuída a DE GAULLE: "este país não é sério". Outros são tentados a repetir a pergunta que, aqui, em Minas, ecoou mais fortemente: "Que país é este?". Como, pois, fazer previsões num país assim, num país imprevisível?

Outra ocorrência também recente revela como o povo não é levado em grande conta. O Governo federal encomendou uma sondagem de opinião para aquilar a popularidade dos seus ministros. A pesquisa revelou que os ministros eram impopulares. O Presidente da República blaterou, em discurso público, que não aceitava pressões, que não demitia ninguém. Pressões não existiam, até porque a pesquisa de opinião foi de iniciativa do Governo. A declaração presidencial era, aliás, desnecessária, pois é da essência do presidencialismo que os ministros são auxiliares da imediata confiança do Chefe do Executivo, que não está obrigado a destitui-los por mais macia que seja a oposição popular ou parlamentar contra eles. Mas não é politicamente prudente agir dessa forma, até porque, na normalidade democrática, mesmo no presidencialismo, o Presidente necessita de conviver bem com o Legislativo. Já tivemos um precedente expressivo no Governo DUTRA. O Marechal viu-se obrigado a destituir o seu Ministro da Fazenda, CORRÊA E CASTRO, em face da grita que se levantou no Congresso por causa de uma carta por este escrita ao Governo norte-americano e considerada humilhante para os brios nacionais. No exemplo atual, porém, conhecida a manifestação popular, o Presidente da República preferiu conservar o apoio dos tecnocratas a seguir a voz do povo.

Em verdade, o que pesa é a elite do poder, no caso uma elite cuja composição não se conhece em sua integridade, porquanto se supõe existir uma parte velada, ou seja, que não se apresenta na cena política oficial. Os tecnocratas são meros coadjutores dessa elite, que se tem esforçado por afastar competidores mais sérios do seu poder, principalmente uma organização sindical livre. Da ação dessa elite dependerá o curso de nossa vida política. O meio de modificar esse rumo seria atuar sobre ela. Para tanto, seria mister encontrar uma fórmula que banisse os preconceitos que existem de parte a parte entre militares e civis, reconhecendo-se que, em ambos os campos, existem líderes capazes e patrióticos para conduzir os destinos da Nação. Um dos modelos que parecem exercer grande atração, entre nossos atuais governantes, é o do Partido Revolucionário Institucional (PRI) do México, mas alterando-se a sua estrutura. Enquanto, no molde mexicano, os militares constituem um setor do partido, estão, por conse-

quinte, dentro dele, entre nós o partido oficial é um apêndice frágil, que apenas confere a impressão de base civil mais ampla ao poder militar. O arcabouço do partido mexicano, porém, não se coaduna com a tradição brasileira, que não conhece o enfeudamento dos militares a determinada grei política. Na órbita interna, a tradição das nossas Forças Armadas é a de serem garantes dos poderes constituídos, da lei e da ordem. Isso não obstará, como nunca obstou, que o militar com dotes de liderança ou com vocação política concorra com os civis aos cargos eletivos.

Considerando o presente estado de coisas, parece provável que a situação atual, com o governo militar, se prolongará por cerca de duas décadas, por força dos seguintes fatores: 1º) A inflação, com a elevação vertiginosa do custo de vida, torna o povo ainda menos interessado em participar do processo político, preocupado mais com o pão e com o circo — o circo múltiplo brasileiro do carnaval, do futebol, das telenovelas e das pornochanchadas. 2º) Como a crise é mundial, não teremos exemplos do exterior, mesmo nas mais genuínas democracias, de aprimoramentos do governo popular, e de distensão dos controles do Estado nos vários domínios da vida social. 3º) A escassez universal de energia e de alimentos bem como a explosão populacional podem fazer crescer a reivindicação dos países mais pobres e mais densamente povoados por melhor distribuição dos recursos naturais e das áreas do Globo. Como o Brasil é uma das nações com muitas reservas a explorar e grandes áreas de rarefação demográfica, qualquer pregação dessa ordem pode espicaçar as nossas suspeitas quanto à cobiça internacional das nossas riquezas. Isso emprestaria mais vigor à chamada "doutrina da soberania nacional". Se bem que essa doutrina tenha seu berço na Escola Superior de Guerra, não impediu que esta instituição colocasse o regime democrático entre os objetivos nacionais permanentes. Não resta dúvida, todavia, que a preocupação da segurança nacional tem concorrido para o reforço de certos controles políticos que vêm, pelo menos, adiando o advento de uma sociedade mais pluralista.

Esse quadro pode, entretanto, mudar ou perder grande parte do seu sombreamento, se surgirem novas condições, tais como: 1º) O Brasil pode encontrar novas fontes energéticas, que concorram para resolver ou, pelo menos, minorar seus afeitivos problemas econômicos da inflação, insuportável carestia da vida, desemprego, crescente endividamento externo. Em outras palavras, poderemos, sem entrar em recessão, recuperar-nos economicamente. 2º) Fatores semelhantes podem aliviar a crise mundial, com efeitos favoráveis sobre a vida política das outras nações, em especial das democracias mais tradicionais. 3º) A reivindicação por uma melhor distribuição dos recursos planetários está ainda em seu estágio inicial e, admitida a sua eficácia, a sua prática somente seria tentada em futuro remoto. Não acreditamos, aliás, que tal eventualidade se possa verificar pacificamente. Provocaria, sem dúvida, guerras de consequências imprevisíveis, cuja ameaça poderia, talvez, dissuadir os arautos desse distributivismo universal. De qualquer modo, a situação do Brasil, até esse hipotético futuro, seria bastante diferente. Sua população alcançará, no ano 2.000, segundo as projeções do IBGE, cerca de 200 milhões, o que daria uma densidade equivalente a quase o dobro da atual, ou seja, uns 24 habitantes

por km<sup>2</sup>. A população, por outro lado, poderá ser melhor distribuída pelo território, com a criação de pólos industriais nas regiões menos povoadas. Isso poderia ser feito mediante empresas governamentais, sem a fixação ou deslocamentos forçados de população — medidas a que não pode recorrer um regime democrático. Ainda que tal programa possa representar certo ônus econômico, valeria a pena arcar com ele. Não somente contribuiria para a saudável política do que chamamos “desmetropolização”, mas também concorreria para diminuir as diferenças econômicas regionais. Nesse cenário, a “doutrina” da segurança nacional não precisaria exacerbar-se de modo a criar atritos com certos requisitos de uma sociedade pluralista. Anote-se, de passagem, que considerar-se ideologia a segurança nacional é evidente impropriedade. A segurança nacional não pode constituir uma ideologia. Ela é uma tarefa inerente ao próprio conceito de Estado. Os tratados clássicos de Teoria Política costumavam dividir os fins do Estado em duas categorias: fins primários ou essenciais, e fins secundários ou — em linguagem imprópria, ao nosso ver — de cultura. Os fins primários seriam a defesa contra agressões externas e a manutenção da ordem interna. Eram assim chamados porque um Estado que não os cumprisse perderia a sua própria condição de Estado ou deixaria de existir como tal. O Estado liberal pretendeu cingir-se a tais fins, mas essa pretensão foi apenas teórica. Na prática, ele foi além. Os fins secundários abrangeriam tudo mais que o Estado fizesse: estimular as ciências e as artes, manter escolas, abrir e conservar estradas, proteger determinada religião etc. É óbvio que o mundo atual tornou obsoleta essa classificação, abolindo a diferença entre os fins essenciais e outros fins considerados outrora secundários, mas que hoje são indispensáveis para a realização dos fins primários.

Assim, por exemplo, um Estado que se descurasse de estimular a ciência se atrasaria em todos os domínios, desde a técnica industrial à militar. Com isso, poria em risco a sua própria sobrevivência nacional. Em suma, a segurança nacional é tarefa indeclinável de todo Estado. Apenas ela não se realiza plenamente quando se volta só para a defesa externa. É mister complementar-se, também, com a segurança interna, sobretudo nesta época de crescente violência e criminalidade comuns. Deve-se empregar contra elas o mesmo rigor empregado contra o terrorismo político. Do contrário, teríamos o paradoxo de uma concepção de segurança nacional voltada apenas para a defesa da nação como entidade coletiva, esquecendo-se dos indivíduos que a formam, ou seja, dos componentes sem os quais ela, nação, não existiria. Esse aspecto costuma ser descuidado pelos governos, uma vez que aumentar os efetivos policiais e sanear as polícias não proporcionam placas de inauguração. O fenômeno verifica-se em muitas democracias, mesmo as mais amadurecidas, e não deixa de ser uma das suas paradoxais fraquezas. As democracias vivem de eleições, mas quando a preocupação a respeito delas se converte em mania eleitoreira, forçoso é confessar que elas envenenam a sua própria seiva. Por motivos compreensíveis, a falha é mais acentuada nas democracias incipientes. Por isso nossa opinião, no caso brasileiro, é que, sendo as polícias forças de reserva do Exército, este deve assumir a missão de suprir-lhes as deficiências e de saneá-las.

Se as condições se alterarem, pois, no sentido exposto, poderemos, ao iniciar o próximo milênio ou, até um pouco antes, estar inaugurando uma sociedade livre, que não receie o pluralismo das idéias. A tarefa não é, aliás, difícil, pois bastará atacar inicialmente o âmago do autoritarismo atual, que reside no amesquinhamento, senão na anulação, do Poder Legislativo. Isso pode ser realizado sem retirar o grande papel de liderança que, no Estado hodierno, inclusive nas genuínas democracias, pertence ao Executivo. O que este não pode é converter-se no legislador quase exclusivo. Desde a Constituição de 1967, agravada pela Emenda nº 1, de 1969, conferiu-se um excesso de competência ao Executivo na esfera da legislação, tais como: 1) aumento do poder de iniciativa; 2) ampliação da iniciativa governamental exclusiva; 3) impossibilidade de emenda em certos projetos de sua competência exclusiva; 4) faculdade de estabelecer prazos para tramitação dos seus projetos; 5) aprovação dos projetos, no último caso, por decurso de prazo; 6) faculdade de legislar por delegação do Legislativo; 7) ampla competência de baixar decretos-leis, cuja desaprovação pelo Congresso tem efeito apenas revocatório. O rol de atribuições é tão amplo que o Executivo não precisa usar de todas elas. É o caso da legislação delegada. Tendo à mão o recurso mais expedito do decreto-lei, o Chefe de Estado não necessita socorrer-se do pedido de autorização legislativa. Por isso, o decreto-lei, que deveria ser uma medida excepcional, vai-se tornando uma forma normal de legislação. Uma vez que existe a possibilidade da legislação delegada, o decreto-lei deveria ser reduzido às suas mínimas proporções, como no sistema italiano, isto é, converter-se em verdadeira legislação de urgência, cuja desaprovação pelo Congresso tivesse efeito anulatório. Pelo mesmo motivo, deverá ser supressa a fixação de prazo para a marcha do projeto, e, com maior razão, a sua aprovação por decurso de tempo. Com essas alterações, a posição do Executivo na esfera legislativa ainda continuaria privilegiada. A restauração do Legislativo como um Poder do Estado se completaria com o restabelecimento de suas amplas funções fiscalizadoras e o reconhecimento de suas imunidades, inclusive a inviolabilidade plena. Dessa forma, voltaria a vigorar, entre nós, a tripartição dos Poderes, nos moldes atualizados do sistema de freios e contrapesos do Poder.

\* \* \*

O futuro que acabo de delinear comporta inevitáveis margens de erro, por fatores subjetivos e objetivos. Entre os fatores subjetivos, um é de ordem intelectual, e diz respeito à minha própria deficiência de enxergar longe; o outro é de ordem emotiva, relacionando-se com meu natural pessimismo. O fator objetivo se refere à ação do imponderável na história.

Por último não preciso repetir que não debuxei o futuro dos meus sonhos, mas o que me parece possível.

# O conceito moderno de federação

MARIA HELENA FERREIRA DA CAMARA

Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestra em Direito pela PUC/RJ

## SUMARIO

1. INTRODUÇÃO
  - 1.1. *Origem do Estado federal*
  - 1.2. *Conceituação do Estado federal*
2. O ESTADO FEDERAL
  - 2.1. *Estado unitário e Estado federal*
  - 2.2. *Teorias sobre a natureza jurídica do Estado federal*
3. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO
4. CONCLUSÃO
5. BIBLIOGRAFIA

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. *Origem do Estado federal*

A idéia federal existe desde a antigüidade, mas o Estado federal, como conceito e como forma de organização política, surge com a Constituição americana de 1787.

O Estado federal se origina de necessidades reais e não de teorias. As condições para sua existência são as mais variadas. Visam muitas vezes organizar politicamente grandes espaços, integrar unidades autônomas em uma unidade superior etc.

De modo geral, são duas as formas de surgimento da federação:

— quando se reúnem vários Estados independentes (confederados) para originarem um novo Estado federal, como ocorreu, por exemplo, nos EUA, na Suíça e na Alemanha;

— quando há a transformação de um Estado unitário que possibilita a formação de Estados-Membros, como, por exemplo, ocorreu no Brasil, na Áustria, na Argentina, no México, na URSS.

A gênese da federação nos EUA surgiu sob o reinado de JORGE III, por ocasião das dificuldades existentes entre a Coroa da Inglaterra e as suas colônias da América do Norte.

Treze colônias britânicas uniram-se para resistir às opressões provenientes do Reino, uma vez que isoladamente nada poderiam fazer. Sua união e sua resistência comum seriam sua força.

Assim, em 1777 estas colônias, através de seus representantes, elaboraram os "Artigos da Confederação e União Perpétua dos Estados Unidos". Mais tarde, em 1787, o Congresso considerou necessária a revisão dos Artigos da Confederação, para que fossem corrigidos as falhas e os problemas existentes. Com este fim foi realizada, na Filadélfia (1787), uma Convenção, da qual resultou a Constituição dos Estados Unidos e a criação do Estado federal <sup>(1)</sup>.

As características sociais e econômicas das 13 colônias <sup>(2)</sup> que formaram o primeiro Estado federal existente eram diferentes, bem como seus sistemas jurídicos. Embora politicamente separadas, havia elos de teor racial, religioso e lingüístico que as uniam. Cada colônia, separando-se da Coroa, poderia tornar-se independente, isto é, nação soberana. Mas isto não ocorreu, porque todas escolheram formar "uma aliança, sacrificando a emancipação em benefício do bem comum. A união americana, organizada sob a forma de regime federativo, obedeceu ao impulso para uma integração entre os Estados, tendo particularmente em vista o desenvolvimento que já se processava, complementando-se a economia dos Estados do Sul, fundamentalmente agrários, com os Estados do Norte, já em surto de industrialização" <sup>(3)</sup>.

Desse modo estabeleceu-se o regime federativo nos Estados Unidos. Tal regime desde sua origem até nossos dias vem evoluindo, sofrendo transformações, como evidenciam as etapas pelas quais passa o sistema nos EUA.

(1) Cf. BANDEIRA DE MELLO, Osvaldo Aranha, *Natureza Jurídica do Estado Federal*, 1948, SP, p. 11.

(2) As 13 colônias eram: Rhode Island, Connecticut, Maryland, Delaware, Pennsylvania, Virginia, Massachusetts, New Hampshire, North Caroline, South Caroline, New York, New Jersey e Georgia.

(3) Cf. CHARLES A. BEARD, "An economic interpretation of the Constitution of the United States", apud ALFREDO BUZAID, "O Estado Federal Brasileiro", in *Rev. Fac. Dir. Univ. Uberlândia*, 3(1/2), 15-36, 1974, p. 18.

Estas são a do duplo federalismo (dual federalism) e a do federalismo cooperativo (co-operative federalism) (cf. LUCAS VERDÚ, pp. 382 e 383). A primeira, caracterizada pela existência de dois campos de poder, ou melhor, dois governos independentes e soberanos: o da União e os dos Estados; na outra, que se verifica atualmente, caracterizada por um "federalismo cooperativo", em que há o desenvolvimento de atividades nacionais, em que a União e os Estados colaboram entre si, planejam juntos a solução de problemas econômicos e sociais.

Em resumo, o federalismo cooperativo surge como manifestação das novas tendências do Estado moderno, cuja intervenção em diferentes setores se tornou um imperativo da política contemporânea tanto no âmbito interno, como no internacional (4).

Deduz-se que o moderno conceito de regime federativo resulta da filosofia política adotada pelo Estado e que a intervenção do Estado nos diferentes setores é um fato de extrema importância que caracteriza a vida política, econômica e social de nosso tempo. Aliás, é traço saliente do novo federalismo nos EUA "o primado do Governo federal" (5).

## 1.2. *Conceituação de Estado federal*

### a) *Definição*

Entre as diversas conceituações de Estado federal, vamos destacar aqui a de MOUSKHELI que diz: "O Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau elevado; que se compõe de coletividades-membros dominadas por ele, mas que possuem autonomia constitucional, bem como participam da formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores" (6).

Nesta definição encontram-se as idéias de "descentralização", de "coletividades participantes dominadas pelo Estado", "com autonomia constitucional e participação na vontade federal", que são elementos componentes do conceito de Estado federal.

"Na federação não é suficiente que as coletividades tenham o direito de participar do poder central, mas é necessário, ainda, que os Estados componentes tenham poderes e direitos originários. Resumindo, tais coletividades devem ser Estados. Portanto, o Estado federal seria não uma federação qualquer, mas uma federação de Estados" (7). Porém, não basta definir Estado federal. Para se ter dele uma melhor compreensão é preciso destacar seus caracteres essenciais.

---

(4) Cf. BUZAID, ALFREDO, "O Estado Federal Brasileiro", *op. cit.*, p. 20.

(5) *Ibidem*.

(6) MOUSKHELI, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931, p. 319.

(7) MALBERG, Carré de, *Teoría General del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 127.

b) *Características essenciais da ordem federal*

No Estado federal a unidade nacional se busca através da diversidade regional.

Além da vizinhança geográfica, ou melhor, geopolítica, os seguintes requisitos têm uma importância decisiva: "comunidade de interesses políticos, econômicos, estratégico-militares, tradição comum e aspirações comuns para o futuro, muitas vezes uma relação de consangüinidade ou ascendência comum e, embora não necessariamente, também, o idioma comum" (8).

Algumas características fundamentais diferenciam o Estado federal de uma confederação. São as diferenças a seguir: o Estado central da federação tem uma soberania própria separada da soberania dos Estados-Membros, estando a última muito limitada pela primeira. O Estado central exerce, através dos órgãos federais, um domínio direto sobre os cidadãos de todo o território nacional, sem intervenção dos Estados-Membros. A distribuição de competências entre o Estado central e os Estados-Membros se faz de modo que possibilite o funcionamento do Estado federal independentemente dos Estados-Membros. Ainda, a estes cabe um grau de independência frente ao Estado central, para a continuação da personalidade estatal das regiões. Por fim, as bases essenciais das relações federais se encontram fixadas numa Constituição escrita (9).

De acordo com LOEWENSTEIN, a principal razão para a preferência da organização federal é a convicção de que, apesar do reconhecimento da necessidade de unidade nacional, as tradições regionais operam contra a fusão de Estados individuais numa organização estatal unitária, sendo preciso que as diversidades culturais das várias entidades se mantenham por meio de uma ordem federal.

Outro aspecto característico da estrutura do poder federal é o da distribuição de competências.

Há algumas competências federais que são indispensáveis para uma autêntica ordem federal, nos seguintes setores: assuntos exteriores, defesa nacional, sistema monetário, pesos e medidas, nacionalidade, comércio e comunicações, além de outros, entre os Estados-Membros e os meios financeiros para realizar os objetivos federais.

Em oposição ao Estado unitário "monolítico", o Estado federal apresenta um sistema de "pluralismo" territorial, estando as diferentes atividades estatais distribuídas entre o Estado central e os Estados-Membros (10).

---

(8) LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1965, p. 355.

(9) *Ibidem*.

(10) Cf. LOEWENSTEIN, K., *op. cit.*, p. 357.

Conclui-se que "Estado federal é aquele cujo poder, em suas manifestações e nos termos de Constituição escrita, necessariamente se desdobra no poder central, ao qual, correspondendo à coletividade pública total (União), é atribuída uma certa superioridade, e em poderes locais, correspondentes às coletividades públicas parciais naquele compreendidas (coletividades federadas), e que, desfrutando de maior ou menor autonomia constitucional e administrativa, participam ainda, direta ou indiretamente, não só da atividade legislativa do poder central, como também, em concurso com a coletividade pública total, e de um modo decisivo, das reformas da referida Constituição, ao menos no que possa afetar-lhes as regalias na mesma reconhecidas" (11).

## 2. O ESTADO FEDERAL

### 2.1. *Estado unitário e Estado federal*

Embora nosso estudo vise, especificamente, o exame do Estado federal, cabe aqui uma breve referência ao Estado unitário.

A denominação Estado unitário refere-se ao Estado que apresenta uma organização política singular, com um governo único, de plena jurisdição nacional, sem divisões internas que não sejam simplesmente de ordem administrativa. Designa, conforme PRÉLOT, uma forma política na qual o poder é "uno" em sua estrutura, em seu elemento humano e em seus limites territoriais: a organização política é única porque consta somente de um aparato governamental que realiza todos os fins estatais e porque se rege por um ordenamento constitucional, também, único; a organização política abrange uma coletividade unificada, sem considerar as diferenças particulares (homogeneidade do poder); e, ainda, a organização política cobre todo o território do Estado sem reconhecer diversidades entre os distintos grupos locais.

Ilustram o tipo de Estado unitário a França, a Bélgica, a Holanda, o Uruguai, o Panamá e outros. São descentralizados em Municípios, distritos ou departamentos, sendo estas divisões de âmbito administrativo, não possuindo tais organismos menores uma autonomia política (12).

Assim, a estrutura unitária do Estado não é incompatível com uma descentralização que reconheça uma independência ou autonomia limitadas às coletividades territoriais ou institucionais.

Antes da abordagem do Estado federal, convém uma menção sobre a palavra "federalismo".

Sabe-se que o termo "federalismo" refere-se a realidades diferentes que abrangem desde as uniões políticas mais rudimentares (uniões de

(11) Cf. ASSUMPÇÃO, Antônio de Castro, *Estado Federal*, RJ, 1963, p. 59.

(12) Cf. MALUF, Sahid, *Curso de Direito Constitucional*, vol. I, 6<sup>a</sup> ed., Sugestões Literárias, SP, 1970, p. 160.

Estados) até as mais evoluídas (Estado federal). Com o federalismo institucional baseado em textos preestabelecidos, existe um federalismo empírico que surge espontaneamente das necessidades sociais. É um erro vincular a idéia "federal" a um partido político ou a uma técnica de descentralização administrativa. Em verdade, é algo mais e algo melhor do que isto. Trata-se de um princípio ativo totalizador do uniforme e particularizador do diferenciado (13).

Portanto, a federação não aspira nem fundir, nem separar, mas articular. Estabelece a "unidade dentro da variedade; equilibra os princípios de homogeneidade e heterogeneidade; unifica sem confundir; agrupa sem anular; coordena sem uniformizar. Baseia-se num critério de flexibilidade que permite que se complementem os conceitos de autonomia e ordem, de liberdade e de segurança (14). PABLO LUCAS VERDÚ ensina que o principal no "federalismo é a aspiração de integrar a espontânea formação dos grupos sociais (sindicatos, cooperativas, igrejas, Estados, unidades políticas no âmbito internacional) em formações mais amplas e respeitando seu caráter originário e autônomo. A trama social — sustenta o federalismo — se compõe de imensos pólos de atração e integração que podem coordenar-se em esferas mais amplas".

A conciliação entre os grupos sociais que o federalismo proclama se realiza através dos princípios de autonomia e de participação. O federalismo subentende uma exigência muito viva de bem comum e de convívio.

O campo de ação do federalismo é amplo, havendo um federalismo interno (Estado federal, organizações cooperativas, autonomia local), mas suas raízes se aprofundam no setor internacional (confederação).

Atualmente, fala-se também em federalismo supranacional.

Passamos agora à análise do Estado federal. Este se caracteriza pelo fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos, o federal e o estadual (15).

Diz-se que o "Estado federal é um Estado formado pela união de vários Estados", isto é, "um Estado de Estados" (16), que os alemães costumam chamar "Staatenstaat".

O Estado pode, portanto, ser considerado como uma unidade, pois que uno é o seu poder, que se exerce através de leis e atos com estas condizentes, devendo ter por fim a realização do bem comum e a justiça social.

(13) Cf. HERAS, X. Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo II, Barcelona, Bosch Ed., 1962, p. 451.

(14) *Ibidem*.

(15) Cf. J. BRYCE, *The American Commonwealth*, apud S. MALUF, *op. cit.*, p. 180.

(16) *Ibidem*.

Na unidade do Estado federal, destacam-se, pois, a União e os Estados-Membros.

O Estado federal surge na História com a Constituição norte-americana de 1787. Surge nesta Constituição como conceito e como forma de organização política, pois as palavras "federal", "federação" e "Estado federal" não aparecem no texto da Constituição dos EUA.

O Estado federal não correspondia a um esquema prévio, mas a necessidades práticas: tratava-se de buscar uma fórmula que tornasse compatível a existência de Estados individuais com a de um poder dotado de faculdades para bastar-se a si mesmo na esfera de suas funções<sup>(17)</sup>.

Ilustram o tipo de Estado federal os EUA, o Brasil, o México, a Argentina e outros.

Em suma, o Estado federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-Membros e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União.

Como se pode observar, o Estado federal é uma forma política complexa, que supõe uma pluralidade de organizações políticas dotadas de ordenamentos constitucionais próprios (federados), que participam na estrutura e funções de um ordenamento jurídico-político superior (federal), ao qual se encontram subordinadas.

Sobre o Estado federal existem várias teorias, as quais pretende-se examinar a seguir.

## 2.2. *Teorias sobre a natureza jurídica do Estado federal*

No âmbito do Direito Constitucional o estudo das diferentes teorias sobre a natureza do Estado federal é de grande importância.

O tema é controvertido e tem suscitado inúmeros debates.

"A formação da doutrina marcha paralelamente com o processo histórico do federalismo: assim, a doutrina da soberania divisível mantida no *El Federalista*; as posições de TUCKER, CALHOUN, STORY e WEBSTER nos EUA; o desenvolvimento da teoria na Europa, partindo da importância da tese da soberania divisível divulgada por TOCQUEVILLE e WEITZ<sup>(18)</sup>"; SEYDEL, na Alemanha etc., evidenciam o interesse pelo tema em pauta.

(17) Cf. GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Rev. de Occidente, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, 1951, p. 198.

(18) Cf. VERDÚ, Pablo Lucas, *Curso de Derecho Político*, vol. II, 2<sup>a</sup> ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1977, p. 343.

Uma série de teorias contrapostas tentam explicar e discutir a natureza jurídica do Estado federal. Tal discussão tem sido fundamentalmente em torno do conceito de soberania e a sua possível harmonia, ou não, com o fato da pluralidade estatal. Junto a este problema básico desempenha também importante papel o da ordem jurídica ou ato constitutivo do Estado (¹⁹).

#### 2.2.1. *Teoria da soberania divisível ou da co-soberania*

A teoria da dupla soberania ou soberania divisível (também denominada “co-soberania”) tem sua gênese na América do Norte, sendo fruto de debates sobre a Constituição de 1787.

Em fins do século passado foi difundida na Europa por TOCQUEVILLE e, na Alemanha, por GEORGE WEITZ. De acordo com esta corrente se produz no Estado federal uma repartição da soberania entre o Estado central e os Estados particulares, sendo um e outro soberanos em seus respectivos campos de ação. Não há uma soberania limitada, mas dividida.

O *Federalista* assim resume as linhas desta teoria: “A completa consolidação dos Estados dentro de uma soberania nacional implicaria a absoluta subordinação das partes, e os poderes que possuíssem estariam sempre subordinados à vontade geral. Porém, como o plano da Convenção tende só a conseguir uma consolidação ou união parcial, os governos dos Estados conservariam todos os direitos de soberania que desfrutavam antes e que não foram delegados de modo exclusivo aos Estados Unidos” (²⁰).

Como se vê, dentro do âmbito de sua competência, a federação é soberana, do mesmo modo que os Estados são soberanos em todas as competências não transferidas para a federação, havendo uma “coexistência dos poderes iguais e coordenados”. Assim, Estado central e Estados particulares, ambos são soberanos em sua própria esfera, e atuam de maneira imediata sobre os cidadãos.

Esta tese se choça com a doutrina da unidade do Estado e com a impossibilidade de separar as competências particulares (dos Estados-Membros) das federais (do Estado federal).

#### 2.2.2. *Teoria da soberania dos Estados federados*

Esta corrente nega radicalmente a realidade jurídica do Estado federal.

Foi professada por JOHN CALHOUN, na América, e por MAX VON SEYDEL, na Alemanha. Eles subtraem do Estado federal a idéia de “soberania”, equiparando-o à confederação.

(¹⁹) GARCIA-PELAYO, M., *op. cit.*, p. 203.

(²⁰) Cf. *El Federalista*, XXXII (Hamilton), p. 128 da ed. espanhola de G. R. VELASCO, apud GARCIA-PELAYO, *op. cit.*, pp. 203-204.

Ambos mantêm a tese de que os Estados particulares são soberanos; mas, a União não o é.

Para SEYDEL a soberania é indivisível, logo seria insustentável a posição de WEITZ, que se baseava na sua divisibilidade.

Uma vez que, de acordo com esta segunda posição, a soberania é indivisível e é, ao mesmo tempo, traço essencial do Estado, deve excluir-se não só que a União e os Estados-Membros sejam soberanos, mas ainda que sejam Estados. Donde se infere: tanto a "soberania" como a "estatalidade" correspondem somente aos Estados particulares e não à União <sup>(21)</sup>. Portanto, SEYDEL, apoiado em CALHOUN, tem como inadmissível o conceito de "Bundesstaat" e para ele não há diferenças entre Estado federal e confederação de Estados.

#### *2.2.3. Teoria da soberania da União*

Os representantes deste terceiro grupo defendem tese contrária, afirmando que só a União (Bund) é soberana, e que os Estados particulares não são soberanos, nem são Estados.

ZORN parte do pensamento de SEYDEL sobre a indivisibilidade da soberania e sobre a soberania como elemento essencial do Estado, chegando a resultados opostos.

Diz que somente o "Bund" é soberano e é Estado. Nega às entidades federais a condição de Estados, porque na federação estas entidades renunciam sua soberania em favor do poder central, não são Estados "no pleno sentido de termo", pois estão submissos a uma soberania.

HERMANN HELLER também pertence a esta linha e sustém que só o Estado federal é um verdadeiro Estado, pois que os Estados particulares carecem da faculdade de decisão. Para ele o verdadeiro Estado é uma unidade de decisão soberana sobre um determinado território.

#### *2.2.4. Teoria da federação como único Estado soberano sem negar aos membros o caráter de Estado*

Esta concepção é defendida por LABAND e por JELLINEK, que partem da origem do Estado federal para a determinação de seu conceito. Para o primeiro o que caracteriza um Estado federal é possuir uma forma determinada de organização: a participação dos Estados-Membros na formação da vontade federal.

De acordo com o ponto de vista de LABAND, enquanto a confederação de Estados se baseia num tratado, o Estado federal se funda numa Constituição.

JELLINEK parte dos mesmos princípios básicos e expõe seu pensamento afirmando que há Estados soberanos e não soberanos, e o que

(21) Cf. VERDÚ, P. L., *op. cit.*, p. 345.

caracteriza um Estado não é a soberania, mas o poder originário de mandar.

Conforme ensina LE FUR (22), JELLINEK admitia que os Estados-Membros, como tais, participavam da formação de vontade do Estado federal, e que esta participação, direta ou indireta, é o traço essencial do Estado federal, o único a permitir distingui-lo de todas as demais formas que com ele apresentem alguma semelhança.

Para JELLINEK o Estado federal é uma união de Estados de Direito político (*Staatsrechtliche*), isto é, se fundamenta numa Constituição, e só o Estado federal é soberano.

Observa que existe menor diferença entre Estado federal e Estado unitário, do que entre Estado federal e confederação de Estados (23).

Refletindo-se sobre esta posição doutrinária, infere-se que a federação é o único Estado soberano, porém não se nega aos membros o caráter de Estado.

Outra versão desta corrente é a dos internacionalistas VERDROSS e KUNZ, que sustentam que, se a federação é o único Estado soberano, os grupos políticos federados são também Estados, o que significa o reconhecimento de que a soberania não é uma nota essencial do Estado que se caracterize simplesmente por um poder independente ou uma autonomia constitucional.

#### 2.2.5. Teoria das três entidades estatais

Esta teoria, também conhecida como teoria do “terceiro termo”, tem como principais representantes HAENEL, GIERKE, NAWIASKY e KELSEN. HAENEL e GIERKE observaram que o Estado federal é uma totalidade que, a maneira de “terceiro termo”, representa a síntese orgânica da federação e seus membros.

NAWIASKY afirma que os Estados-Membros são soberanos, pois não admite um Estado sem o elemento de soberania.

Em suma, tanto a federação como seus membros são verdadeiros Estados soberanos e, como tais, não estão sujeitos a vínculos da subordinação, mas tão-só de coordenação.

É importante a doutrina das três ordens de KELSEN, segundo a qual os Estados-Membros e a União são ordens parciais submetidas a uma ordem superior (soberana), da qual recebem suas competências. Para KELSEN o Estado federal tem esta estrutura:

- a) a Constituição conjunta, única, soberana, que comprehende tanto a Constituição federal, como os princípios fundamentais das Constituições dos Estados;

(22) Cf. LE FUR, Louis, *Etat Fédéral et Confédération d'Etats*, 1896, p. 679.

(23) Cf. VERDÚ, P. Lucas, *op. cit.*, p. 346.

- b) a ordem jurídica federal, formada por normas jurídicas que caem dentro de sua competência;
- c) a ordem jurídica de cada Estado-Membro, formada por suas próprias Constituições dentro dos limites da Constituição conjunta (24).

Em suma, KELSEN entendia o Estado federal como bloco dividido em três ordens jurídicas:

- 1) a total — Gesamtrechtsordnung;
- 2) a do Estado central;
- 3) e a dos Estados componentes.

PONTES DE MIRANDA afirma que tal teoria é “cidente de coisas incindíveis. Não pode existir diferença entre o Estado nacional (federal) e o Estado do momento da Constituição” (25). O que existe é a principalidade de parte da Constituição; aliás, a cissura não se justificaria entre três ordens se uma fosse total, e se justifica se uma é principal. Em realidade, conclui, a ordem total é o direito das gentes que autorizou a Constituição pela distribuição primária das competências do Estado.

A crítica de PONTES DE MIRANDA é válida, pois a ordem principal é a da Constituição, que é a que distribui e delimita as competências. Mas, a ordem da Constituição não é total, pois se estabelece e se situa em face do direito das gentes.

#### 2.2.6. *Teoria do Estado federal como forma avançada da descentralização*

Esta teoria representa uma decisiva diferença entre a idéia de Estado federal como forma próxima de confederação e a de espécie particular de Estado unitário descentralizado.

HANS KELSEN ensina que o Estado federal não é senão um reflexo do grau mais elevado de descentralização política. Tal concepção de descentralização extrema foi professada, ainda, por EISENMANN, MOUSKHELI e outros.

Além da teoria anteriormente mencionada sobre as três entidades estatais, HANS KELSEN concebe o Estado como um grau de descentralização que só difere quantitativa, porém não qualitativamente (26), de outros tipos da mesma.

Para uma melhor compreensão da teoria de KELSEN é necessário considerar-se o que segue:

— que a descentralização e a centralização são conceitos ideais, que não aparecem puros na realidade histórica; que se produzem em

(24) Cf. GARCIA-PELAYO, *op. cit.*, p. 211.

(25) Cf. MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, H. Cahen Ed., RJ, p. 148.

(26) Cf. KELSEN, Hans, *Teoria General del Estado*, trad. do alemão por Luis Legaz Lacambra, Ed. Labor, Madrid, 1934, p. 256.

todos os graus da ordem jurídica, desde a simples sociedade contratual até a comunidade internacional, porque esta, enquanto dotada de um direito (internacional), possui normas que valem para todo o âmbito territorial dos Estados que a integram (centralização), ao mesmo tempo que é composta de uma pluralidade de ordens jurídicas diferentes (Estados), válidas para espaços limitados (descentralização) (27).

Para KELSEN "todas as comunidades jurídicas — Municípios, corpos autônomos, Estados-Membros da Federação, Estados propriamente ditos, confederações e comunidade jurídica internacional — só se distinguem em princípio pelo grau de descentralização (a qual constitui uma série em que cada forma se enlaça com a de grau distinto sem solução de continuidade)".

Partindo-se do Estado unitário, segundo KELSEN, percebe-se uma série de formas de descentralização cada vez mais perfeitas: administrativa, por autonomia, por países, federal, confederação, uniões de Estados e comunidade internacional (28).

Enfim, o Estado federal não se diferencia substancial e qualitativamente da descentralização regional (por países), mas é um grau superior caracterizado pela autonomia constitucional e pela participação na legislação central; nem se diferencia da confederação senão pelo grau de descentralização, porque nele estão envolvidas "comunidades jurídicas cujo ordenamento consiste em normas válidas sobre todo o território e em normas vigentes apenas em algumas partes deste" (29).

Em resumo, fundamenta-se a doutrina de KELSEN no princípio da descentralização que pode ser total ou parcial, segundo o alcance territorial da vigência da lei. As normas centrais são obrigatórias para os Estados e as normas locais estão subordinadas à ordem total. Ainda, sob o ponto de vista do território, KELSEN concebe a existência de três classes: a federação (Bund); as coletividades-membros; e a coletividade total. As normas gerais e parciais devem ser conjugadas e distribuídas de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição.

A teoria da descentralização foi também defendida por EISENMANN, MOUSKHELI e DURAND.

Para MOUSKHELI o "Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau mais elevado, se compõe de unidades-membros dominadas por ele, porém que possuem autonomia constitucional e participam na formação da vontade federal",

(27) Cf. GARCIA-PELAYO, op. cit., p. 211.

(28) Ver KELSEN, H., *Teoria General del Estado*, cap. 6º, op. cit. nº 27 — Centralização e descentralização, pp. 214 e segs.; nº 28 — Corpos autônomos, pp. 237 e segs.; nº 29 — Países, pp. 249 e segs.; nº 30 — As uniões de Estados, pp. 254 e segs.; nº 31 — Confederação de Estados e Estado federal, pp. 272 e segs.

(29) Cf. KELSEN, H., op. cit., p. 30, A., p. 255.

distinguindo-se deste modo de todas as coletividades públicas inferiores”<sup>(30)</sup>, como vimos antes.

Logo, o que há de fundamental na federação é a reunião de unidades autônomas constituindo um só Estado soberano, expressão única da comunidade nacional em suas relações externas e no qual se encontram, também concentrados, todos os poderes da soberania.

Daí a preponderância da Constituição sobre todas as unidades federais, bem como na hierarquia da lei da União, dos Estados e de todas as entidades menores.

### 3. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Após a exposição feita passaremos, de logo, ao estudo do Estado federal brasileiro.

Cabe afirmar que foi nossa intenção, aqui, delimitar o tema ao exame da federação no Brasil. Não se pode, no entanto, deixar de dizer que não são poucos os países que se constituem em Estados federais — EUA, Suíça, Alemanha Ocidental, Canadá, Austrália, Rússia, Iugoslávia, Índia, Argentina, México, Venezuela, além do nosso País, para referir os que clara e definitivamente mantêm tal forma de Estado.

Neste estudo, não nos poderíamos deter no exame do federalismo em cada um dos países citados. Tal tarefa, por sua amplitude e complexidade, exigiria outro trabalho.

Optamos pela investigação da federação no Brasil e pelo exame do problema em cada uma de nossas Constituições desde a de 1824 até a atual.

Entre nós a idéia de federação teve suas raízes mais profundas na história política do Império.

Porém, antes da idéia, a própria natureza estava a exigir o estabelecimento do princípio federativo — de descentralização político-administrativa — e isto por várias razões, entre as quais podemos destacar três: razões de ordem geográfica; de ordem histórica; e de ordem ideológica.

Vejamos:

1º) As de ordem geográfica — não há divergência, em geral, entre os autores que se dedicam ao estudo do Federalismo Brasileiro, em apontarem as dimensões quase continentais do País como um dado importante para justificá-lo. A enormidade do território, as variações climáticas e a diferenciação dos grupos étnicos distribuídos em espaços distintos, entre outros fatores de natureza geográfica, tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável.

(30) Cf. MOUSKHELI, M., *Teoria Jurídica del Estado Federal*, trad. de A. LAZARO Y ROS, M. Aguilar Ed., Madrid, 1931, p. 319.

2º) As de ordem histórica — desde os tempos coloniais, com os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, como as feitorias, as capitâncias hereditárias e, até mesmo, as governadorias-gerais, o processo de descentralização aqui foi implantado.

As raízes lançadas pela prática das instituições coloniais se prendem, de tal modo, à consciência dos brasileiros, que o ideal de descentralização político-administrativa sobreviveu às invectivas da autoridade centralizadora do Império.

Dá-se realce peculiar ao papel preponderante das capitâncias hereditárias na fixação do ideal descentralizador. É elucidativa a afirmação de CLÓVIS BEVILAQUA: "as Capitanias desenharam, no organismo social, o esboço das futuras Províncias e prepararam a federação dos Estados, sob a República".

3º) As de ordem ideológica — "dois grandes eventos marcaram o século XVIII: a Independência americana (1776) e a Revolução Francesa (1789). Os Estados Unidos da América deram ao mundo ocidental a primeira Constituição escrita e criaram o Estado federal, cristalizando os anseios de liberdade política, de realização social e de busca da felicidade pessoal. A Revolução Francesa, sob o lema da "Liberdade, Igualdade e Fraternidade", derrubou o Estado absoluto, instaurando uma nova ordem política que pretendia ser liberal e democrática" (31).

Tais concepções revolucionárias trazidas para o Brasil atingiram seu ápice na segunda metade do século XIX.

O movimento federalista evidencia a absorção dos ideais de além-mar, conduzindo à causa republicana.

A idéia só triunfa com a implantação da República, conforme os arts. 1º e 2º do Decreto nº 1, de 15-11-1889.

A descentralização político-administrativa baseia-se em fatos naturais e históricos e nos princípios ideológicos do liberalismo. Segundo as idéias liberais, a descentralização se destaca como uma das "técnicas utilizadas para abolir o Estado autoritário. A tônica do Estado absoluto era a centralização de tudo na pessoa do monarca. Por isso, a palavra centralização conserva ainda, nos dias atuais, o ranço do autoritarismo" (32). Uma nação que se afirme democrática tem interesse em dizer que possui uma estrutura descentralizada de governo.

A descentralização político-administrativa parece ser um ideal constante buscado pelos brasileiros. Mas, embora possa existir o ideal de descentralização, o princípio centralizador se encontra dominando a

(31) Cf. PINTO PAIVA, M. Arair, *Descentralização, Centralização e Planejamento Político-Administrativo no Brasil*, 1978, RJ, p. 3.

(32) *Ibidem*, p. 4.

realidade político-administrativa brasileira. Parece se observar mesmo um descompasso entre o ideal e o real no que tange ao comportamento político.

Vamos, a seguir, examinar as nossas Constituições.

1) A primeira Constituição do Estado brasileiro, a Constituição do Império, 1824, implantou o Estado unitário, bem como a monarquia hereditária, constitucional e representativa. Durante a Assembléia Constituinte de 1823, debateu-se a possibilidade de adoção do tipo federal de Estado e, em 1831, apresentou-se um projeto, como emenda à Constituição, com o fim de transformar o Brasil em monarquia federativa.

Diz-se que a centralização resultante da existência do Estado unitário era a expressão de um direito-lei, enquanto que a descentralização decorrente dos fatores antes referidos se fundava no direito-costume. O direito-costume consegue, aos poucos, influir sobre o direito-lei. O Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 é um exemplo do êxito da pressão autonomista, dando ao Estado imperial uma feição quase federativa. A centralização do regime monárquico, debatida no período imperial, foi o fator principal para a conservação da unidade nacional. O autoritarismo do Imperador, que mantinha todo o poder, "evitou a desagregação territorial e política do Brasil, sufocando todos os movimentos revoltosos que eclodiram em diversas partes do País. A idéia do federalismo, na qual estava implícita a de descentralização, encontrava-se no bojo de todas essas manifestações políticas" (33).

A unidade nacional foi a grande justificativa para a manutenção do Estado monárquico e unitário.

Em 1889 implanta-se a federação e cria-se a República. Esta mudança das instituições políticas realizava uma velha aspiração de muitos brasileiros que viam no regime federativo e republicano uma solução para os antagonismos existentes no sistema monárquico.

Com o Estado federal, o ideal de descentralização se institucionalizou, dando-se uma exagerada autonomia aos Estados-Membros, que obliterava um mínimo de cooperação entre os dois níveis de governo. É a fase do federalismo dualista, resultante da Constituinte de 1891. Afastava-se a idéia de que a União e os Estados pudessem manter relações estreitas.

A tendência centrífuga, chegando ao apogeu, afastou não só a idéia de centralização como também a de mera cooperação. "A falta de cooperação era tão nítida que a União só podia legitimamente prestar socorro se lhe demandasse o Estado atingido pela calamidade pública" (34).

(33) *Idem*, p. 6.

(34) Cf. BUZAID, Alfredo, *op. cit.*, p. 22.

2) Como exemplo da concepção da época, tem-se o art. 5º da Constituição de 1891:

“Art. 5º — Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”

Mas, era impossível os Estados-Membros se auto-sustentarem, só dispondo de dois meios para obter os recursos que se faziam necessários: 1) a solicitação à União, em caso de calamidade pública; 2) a busca de empréstimos financeiros junto ao mercado internacional.

Quanto ao primeiro, a partir da vigência da Constituição de 1891, “vários governos estaduais, invocando o art. 5º, passaram a dirigir ao Governo federal pedidos de auxílio para satisfazerem despesas locais que se diziam fundadas nas condições sanitárias dos respectivos territórios, caracterizadoras de calamidade pública. Percebe-se que a União adotava atitude de retraimento à luz da interpretação da norma constitucional, enquanto os Estados, já premidos pelos impactos negativos da carência de recursos, preferiam atenuar o rigorismo da exegese”<sup>(35)</sup>.

O 2º meio produziu efeitos negativos de grande monta no que se refere ao endividamento externo. Logo, tornou-se clara a necessidade da cooperação da União.

Cabe mencionar os nomes de EPITÁCIO PESSOA e ARTHUR BERNARDES, Presidentes da República, que perceberam a necessidade dessa cooperação e defendiam a idéia de que a União não devia estar ausente da gestão financeira dos Estados.

3) A Constituição de 1934 institucionalizou o federalismo cooperativo e ampliou os poderes da União federal sem eliminar a autonomia dos Estados-Membros. Assim favoreceu a evolução da estrutura federal brasileira: o federalismo dualista, de competências nitidamente demarcadas, cede lugar a um federalismo cooperativista, caracterizado pela possibilidade de ser encetada uma política de colaboração, mormente no que tangia à distribuição do produto da arrecadação de impostos, entre a União, os Estados e os Municípios<sup>(36)</sup>.

Como se vê, esta Constituição repudia o federalismo dualista no Brasil, e o seu declínio coincide com a ascensão dos problemas desenvolvimentistas. A União federal não podia mais se alheiar da questão financeira dos Estados porque as condições para o desenvolvimento da Nação dependiam do congraçamento de atividades comuns.

(35) Cf. MACHADO HORTA, R., “Tendências do Federalismo Brasileiro”, *RDP* — 9, vol. IX, 1975, p. 9.

(36) Cf. BUZAID, A., *op. cit.*, p. 26.

A Constituição de 1934 durou pouco. Foi substituída pela Carta Constitucional outorgada por GETÚLIO VARGAS em 10 de novembro de 1937.

4) A Constituição de 1946 restabeleceu o regime federativo estruturado em 1934, com ligeiras modificações. "A tendência à centralização, visível desde o início da República, não encontrou, no texto formal e programático de 1946, o obstáculo insuperável. Com esta Constituição viveu-se um período de maior integração federativa, sob o influxo simultâneo da tendência centrípeta, consagrada nas regras constitucionais da absorvente competência da União federal e das técnicas de cooperação intergovernamental, que converteram o Governo federal em poderoso instrumento de repartição da renda nacional. Ampliou os poderes da União em matéria judiciária, eleitoral, militar e municipal, e disciplinou ainda a distribuição do produto de vários impostos" (37).

Ainda convém lembrar que a intervenção na ordem econômica, por parte da União, quando da vigência da Carta de 1946, teve função preponderante na mudança da fisionomia da Federação.

5) Com as Constituições de 1967 e de 1969 (Emenda Constitucional nº 1), a centralização atingiu um grau mais elevado.

No Brasil, após a Revolução de 1964, o federalismo caracterizou-se pelo fortalecimento da União. Como traços fundamentais do regime federativo brasileiro atual, BUZAID destaca dois aspectos: segurança nacional e desenvolvimento nacional.

Refletindo-se sobre as Constituições do Brasil, observa-se que elas retratam a ideologia e a orientação perfilhadas pelo Estado.

Assim:

— a Constituição de 1891 incorporou a ideologia liberal, na época em voga, com a formalização do ideal de descentralização político-administrativa tão ansiado pelo povo brasileiro;

— a Constituição de 1934 evidencia os rumos centralizadores que tomou o poder federal brasileiro, decorrentes das mudanças verificadas no cenário político após a Revolução de 30, "reconhecendo à União larga soma de poderes e atribuições, quer deferindo-lhe competências antes não especificadas, quer transferindo-lhe competências até então pertencentes aos Estados";

— a Constituição de 1937, que formalizou o Estado Novo no País, delineava um regime de excessiva centralização político-administrativa sob a direção unipessoal e autoritária do Presidente da República;

— a Constituição de 1946 ratifica, em seu texto, os largos poderes que a Constituição de 1934 delegara à União. Esta Constituição consagrhou a separação dos poderes do Estado, instituiu, como ensina

---

(37) Cf. PINTO PAIVA, M. A., *op. cit.*, p. 9.

BAUER NOVELLI, um delicado sistema federativo, em que a nostalgia da descentralização política de estilo oitocentista preponderou sobre a consideração atenta da realidade social e econômica de um país em sua maior parte subdesenvolvido, e da própria lição que o mundo todo nos oferecia, pois, como assinala LOEWENSTEIN, "na metade do século XX, o retrocesso da organização federal é um fenômeno quase universal. As exceções conduzem a situações de crise que confirmam a regra" (38)

E, ainda: "Assim, ao lado de uma figurada, mas perfeita, autonomia estadual plasmada na Constituição, a prática federativa chegava a ser às vezes uma irrisão: reforçava a inescrupulosidade e a insolência das oligarquias locais, alentava o coronelismo, ... fechava os olhos à traficância de algumas cúpulas partidárias, consagrava a desordem e a mentira orçamentária, assim como a frouxidão e a inépcia da fiscalização, agravava as desigualdades e os desequilíbrios já amplificados pela coexistência de estruturas econômicas diversas e até incompatíveis, e por um processo inflacionário crônico e acelerado" (39).

Concluindo: "Essa prática *federativa* dificultava, assim, ou impedia mesmo a integração social e econômica, alimentando as distorções de uma injusta e irracional distribuição do produto nacional, desfigurando, reduzindo ao ridículo ou anulando mesmo, na realidade, o poder de autogoverno dessas unidades nominalmente autônomas" (40);

— a Constituição de 1967 revela a preocupação de se alcançar o desenvolvimento mediante a ação planejada e centralizada. O art. 8º atribui à União o planejamento e a garantia da segurança nacional (item IV); compete-lhe também, além de estabelecer o plano nacional de viação, a programação e execução de planos regionais de desenvolvimento e de planos nacionais de educação e saúde (respectivamente, itens X, XIII e XIV). Como se vê, a letra constitucional se torna explícita no que concerne ao uso dos vocábulos *plano*, *planejar*, *segurança* e *desenvolvimento*. Depois de emendada (Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969), a Constituição vigente reflete a ideologia dominante da Revolução de 1964, quando, no item V do art. 8º, expressa que compete à União "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais". "Segurança e desenvolvimento" são características essenciais do regime atual. Logo, o processo centralizador, constitucionalmente fortalecido, justificou-se como imprescindível à promoção das reformas de base necessárias à integração nacional e ao desenvolvimento econômico. O progresso pretendido foi considerado inviável se não fossem tomadas medidas de segurança por um governo centralizado e autoritário.

(38) Cf. NOVELLI, Flávio Bauer, *A Relatividade do Conceito de Constituição e a Constituição de 1967*, p. 9.

(39) *Idem*.

(40) *Ibidem*.

Além disso, na Constituição pátria vigente “atenuaram-se e reduziram-se a termos compatíveis com a realidade política atual, com o caráter orgânico do Estado e a sua unidade, assim como a correspondente identidade e indivisibilidade dos supremos interesses nacionais, princípios como o da separação dos poderes e da autonomia federativa. De um lado, mediante a proscrição da absoluta indelegabilidade de atribuições constitucionais (art. 6º, parágrafo único). De outro, através da ampliação da competência federal (art. 8º), especialmente legislativa (art. 8º, XVII), e da previsão de novos casos de intervenção federal (art. 10, V e VI)”.

#### 4. CONCLUSÃO

*Do exposto neste estudo infere-se:*

- 1) O Estado federal difere de modo substancial da confederação de Estados e do Estado unitário.
- 2) Em função do tempo e das circunstâncias, o federalismo transformou-se, passando de federalismo dualista para uma nova concepção, o federalismo cooperativo atual.
- 3) No Brasil, não obstante o ideal de descentralização da vida político-administrativa se encontrar sempre presente na consciência e nos anseios da população brasileira, o princípio centralizador tem dominado na realidade política.
- 4) A “centralização” no Estado brasileiro pode ser verificada através do exame das Constituições do País, que retratam o gradativo avanço do crescimento do poder federal, em detrimento da autonomia dos Estados.
- 5) A União federal, mercê da Constituição vigente, compete planejar as atividades vitais do País, que se podem sintetizar na atribuição que lhe é própria: planejamento do desenvolvimento e segurança nacionais. Assim, no âmbito nacional, o Estado federal caracteriza-se por um aumento de competências da União, por uma centralização exercida através de um aumento das competências da federação.
- 6) Hoje, fala-se que há, no País, uma tendência para um novo tipo de federalismo. Visa-se a integração nacional e, segundo A. BUZAID, “o propósito do constituinte não foi o de destruir as unidades federadas, cuja autonomia respeita, mas sim o de construir um Brasil novo, cuja grandeza depende do desenvolvimento integrado de todas as regiões”.

Diz, ainda, que tais regiões “não se confinam dentro dos limites territoriais de um Estado; abrangem amplas áreas que incluem vários Estados. A esse novo tipo, que promove o desenvolvimento econômico com o máximo de segurança coletiva, ousamos denominar “federalismo de integração” (41).

---

(41) BUZAID, A., *op. cit.*, p. 35.

Assim, para ele "o federalismo dualista se baseava no princípio do equilíbrio entre a União e Estados; o federalismo cooperativo formula o princípio da suplementação das deficiências dos Estados; o federalismo de integração representa o triunfo do bem-estar de toda a nação" (42).

7) Finalizando, cabe acrescentar que a expressão máxima do direito de um país é sua Constituição. É ela que delinea os princípios básicos reguladores da comunidade política e traça as diretrizes programáticas da ação governamental. Portanto, pela análise dos textos constitucionais se pode descortinar o pensamento filosófico ou a ideologia dominante de uma nação, em determinada época.

##### 5. BIBLIOGRAFIA

- ASSUMPÇÃO, Antônio — "O Estado Contemporâneo — Aspectos Formais" in *Rev. Dir. Públ*, n.º 14, SP.
- *Estado Federal*, RJ, 1963.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha — *Natureza Jurídica do Estado Federal*, SP, 1948.
- BUZAID, Alfredo — "O Estado Federal Brasileiro", *Rev. Fac. Dir. Universidade Uberlândia*, 3, (1/2), 1974.
- GARCIA-PELAYO, Manuel — *Derecho Constitucional Comparado*, 2<sup>a</sup> ed., Manuales de la Revista Occidente, Madrid, 1951.
- HERAS, X. Jorge — *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo 2, Ed. Bosch, Barcelona, 1962.
- KELSEN, Hans — *Teoria General del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra. Ed. Labor, Madrid, 1934.
- LE FUR, Louis — *Etat Fédéral et Confédération d'États*, 1896.
- LOEWENSTEIN, Karl — *Teoria de la Constitución*. Ed. Ariel, Barcelona, 1966.
- MACHADO HORTA, Raul — "Perspectivas do Federalismo Brasileiro", in *Rev. Brasileira de Estudos Políticos*, UMG, 1958.
- "Tendências do Federalismo Brasileiro", in *RDP* — 9, vol. IX, 1975.
- MALBERG, R. Carré de — *Teoria General del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1948.
- MALUF, Sahid — *Curso de Direito Constitucional*. Vol. I, 6<sup>a</sup> ed., Sugestões Literárias, SP, 1970.
- MIRANDA, Pontes de — *Comentários à Constituição de 1946*. Henrique Cahen Ed., RJ.
- MOUSKHELI, M. — *Teoria Jurídica del Estado Federal*, trad. de Lázaro y Ros. Ed. Aguilar, Madrid, 1931.
- NOVELLI, Flávio Bauer — *A Relatividade do Conceito de Constituição e a Constituição de 1967*.
- PINTO PAIVA, M. Arair — *Descentralização, Centralização e Planejamento Político-Administrativo no Brasil*. RJ, 1978.
- SCHMITT, Carl — *Teoria de la Constitución*. Ed. Rev. de Derecho Privado, Madrid.
- VERDÚ, Pablo Lucas — *Curso de Derecho Político*. Vol. II, 2<sup>a</sup> ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1977.
- Obs.: As citações de textos originais em língua estrangeira foram traduzidas pela autora desta dissertação.

(42) *Ibidem*.

# O Poder Legislativo nas civilizações desaparecidas

PAULO DE FIGUEIREDO

Consultor-Geral do Senado Federal

## SUMÁRIO

I — Preliminares. II — O caráter divinatório das Leis. III — Na Atlântida, uma assembléia de reis. IV — Suméria: democracia há 5.000 anos. V — Na Índia, três mil anos antes de Cristo. VI — Houve democracia em Creta? VII — Em Micenas: órgãos democráticos, num sistema feudal. VIII — Na Assíria: hiatos de democracia num panorama absolutista. IX — Reis e assembléias na civilização hitita. X — Entre os semitas, dominava a assembléia dos anciãos. XI — E na China? XII — Os hebreus tinham as suas assembléias. XIII — Na Pérsia absolutista, satrapias democráticas. XIV — Grécia, um exemplo de democracia. XV — Parlamento, também, entre os etruscos. XVI — Em Roma: instituições complexas e assembléias prestigiosas. XVII — Fenícia — sociedade mercantil, assembléias plutocráticas. XVIII — Entre os celtas. XIX — Os iberos também tinham seus órgãos de representação. XX — Executivo controlado pelo povo, no mundo eslavo. XXI — Germanos e vikings. XXII — Maias: os clãs tinham representantes junto ao rei. XXIII — Na república dos guaranis. XXIV — Democracia e assembléias populares entre os indígenas brasileiros. XXV — Conclusões.

## I — Preliminares

Não é exato que, nos primórdios das sociedades humanas, estas estivessem sempre submetidas ao domínio de um chefe único, senhor de tudo e de todos, que enfeixasse em suas mãos todos os poderes.

Houve, em muitos agrupamentos primitivos, con quanto em moldes rudimentares, a divisão de poderes, aparecendo, aqui e ali, embora em termos muito simples, organismos colegiados a colaborar com os chefes, escolhendo-os, aconselhando-os, orientando-os, controlando-os e, até mesmo, depoendo-os do poder.

Não se verifica, no procedimento político dos homens, nessas primeiras civilizações, uma linha evolutiva uniforme, partindo de um sistema para outro, ou seja, não cabe dizer, por exemplo, que aqueles agrupamentos partiram de uma forma tirânica para uma forma democrática de organização social, pois coexistiram no tempo, ainda que em povos situados em espaços diferentes, ambos desses tipos de governo.

Penetrando fundo a noite dos tempos, vamos ver que, já nas antigas civilizações, o Poder Legislativo existia e se fazia valer como órgão de influência na gestão dos negócios do Estado.

É claro que não vamos encontrar, nas civilizações do alvorecer histórico, o Parlamento em seu feitio atual, que todos sabem ter origem na Inglaterra medieval.

Nem pretendemos descobrir, entre os povos que viveram há dois, três e quatro ou cinco mil anos, uma instituição como o Poder Legislativo moderno, entidade representativa do povo, por este eleito, e tendo por missão principal fazer leis.

O que pretendemos, neste ensaio despretensioso, é demonstrar que o poder político não se fez presente somente depois que a Inglaterra criou o Parlamento, mas já existia e atuava, de diferentes maneiras, desde a mais remota antigüidade.

Aliás, mesmo modernamente — e mais ainda, talvez, modernamente — o Poder Legislativo não é apenas legislativo, é, sobretudo, um poder político, tem funções de governo e até judiciárias, e é, por sinal, com essa feição nova, que se entrelaça com os chamados Poderes Executivo e Judiciário, com eles integrando o Poder do Estado.

Aliás, JEAN CRUET <sup>(1)</sup> já advertia:

“Um parlamento não tem unicamente por missão elaborar regras jurídicas; está associado tão intimamente ao exercício do poder governamental que uma questão tem tanto menos probabilidades de interessar às assembléias legislativas quanto mais jurídica e menos política.”

Por seu turno, nos dias atuais, a professora ROSAH RUSSOMANO DE MENDONÇA LIMA <sup>(2)</sup>, reportando-se às funções atribuídas ao Poder Legislativo, escreve:

“São funções que se relacionam, fundamentalmente, com a elaboração das leis. São funções que se prendem à elaboração orçamentária. Mas que, consoante frisamos, não ficam cingidas a este quadro, de cunho eminentemente legislativo. Assim, multi-

(1) CRUET, Jean — *A Vida do Direito e a Inutilidade das Leis* — Antigas Livrarias Alland e Bertrand — Lisboa, Portugal (sem indicações do tradutor e da data).

(2) MENDONÇA LIMA, Rosah Russomano de — *O Poder Legislativo na República* — Livraria Freitas Bastos S.A., Rio, São Paulo, 1960.

plicam-se, ampliam-se, desdobram-se, abrangendo diferentes e importantes setores da vida coletiva."

Nos Estados atuais, sem exceção, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário agem entrelaçadamente, completando-se em suas tarefas de governo, inclusive invadindo, reciprocamente, as áreas de competência de cada um.

Mais valeria a pena, por isso, apelidar o Poder Legislativo de poder político, pois esta denominação exprime melhor a sua natureza de órgão representativo do povo, com funções não apenas legislativas, mas, também, administrativas e de justiça.

É o Poder Legislativo assim entendido que vamos encontrar, surpreendentemente, se bem que em forma embrionária, na organização social de vários povos, no começo dos tempos históricos.

## II — O caráter divinatório das leis

A história mais conhecida das gentes das eras mais longínquas fala, em verdade, quase sempre, de povos dirigidos por homens, para alguns considerados deuses, para outros tidos como descendentes ou representantes dos deuses, para outros, ainda, como seres carismáticos.

Nas mãos desses chefes, senhores de tudo, até das vidas dos homens de suas tribos, concentravam-se todos os poderes. Ditavam as leis, dirigiam os negócios públicos, ministravam prêmios e castigos.

De realçar-se é, porém, que, mesmo nessa aurora das sociedades humanas, procurava-se dar à lei um caráter de coisa sagrada, talvez porque, desse modo, fosse mais fácil de a ela submeter os homens.

Certamente nessa época, profundamente religiosa, vendo as gentes em seus guias pessoas eleitas pelos deuses para dirigi-las, senão a encarnação mesma de deuses, sendo as leis ditadas por esses líderes, apresentavam-se, assim, como algo divinatório e que não se poderia contestar.

Moisés, por exemplo, o condutor do povo hebreu, recebeu o Decálogo de Javé mesmo. O "estadista bíblico", no dizer de JAYME DE ALTAVILA<sup>(3)</sup>, e que, como assinala PIJOAN<sup>(4)</sup>, a Bíblia diz que "veía a Dios cara a cara", jamais deixou de acentuar, como lembra IVAR LISSNER<sup>(5)</sup>, a origem divina das leis que impunha aos hebreus. "Intransigente, não admitia outras leis que não as ditadas por Javé".

E Moisés, além do Decálogo, legou-nos o Pentateuco, obra que atravessou os séculos e constitui "um dos códigos fundamentais da humanidade"<sup>(6)</sup>.

(3) ALTAVILA, Jayme de — *Origem do Direito dos Povos* — Edições Melhoramentos, São Paulo (sem indicação de data).

(4) PIJOAN — *Historia del Mundo* — Salvat Editores, S.A., Barcelona, Espanha, 1968.

(5) LISSNER, Ivar — *Assim Viviam Nossos Antepassados* — Tradução de OSCAR MENDES — Vol. I, Editora Itatiaia Limitada, Belo Horizonte, 1961.

(6) ALTAVILA, Jayme de — ob. cit.

Da mesma maneira, Hamurábi, da Babilônia, outro grande legislador, que viveu cerca de dois mil anos antes de nossa era. Observa JAYME DE ALTAVILA (7) que o Código de Hamurábi foi "considerado pelo norte-americano SUMMER, em Folkways, tão bom como o dos modernos Estados europeus", e que, embora haja "demasiado exagero nisso", "muito dispositivo de irrefutável descritivo jurídico se encontra nele".

Pois, tal como Moisés no Monte Sinai, Hamurábi recebeu seu código diretamente de um deus: esse código, atualmente uma das peças mais valiosas do museu do Louvre, em Paris, está, como divulga PIJOAN (8), "grabado en un magnífico basalto negro; en la parte superior hay un relieve con la imagen de Hamurábi, quien escucha las leyes que le dicta su dios Shamash, la divinidad solar".

E o Código de Manu? Revestiu-se, como as leis de Moisés e o Código de Hamurábi, do mesmo cunho sagrado. Diz-se que foi inspirado a Brama pelo descendente do Ser Supremo. Consoante divulga JAYME DE ALTAVILA (9), "Manu foi apenas um pseudônimo da classe sacerdotal. Havia sempre o proclama de uma emanacão divina em todas as leis de antanho, como já dissemos. Era um meio astucioso de corresponsabilizar os deuses pelos interesses divinos".

Com o Alcorão as coisas não se passaram de modo diferente: "Alá inspirou a sua legislação a Maomé e ele a ditou aos discípulos" (10).

Mas não apenas os hebreus, os hindus e os árabes gozaram do privilégio de ser regidos por leis ditadas pelos próprios deuses. Outros povos também se acreditavam na mesma situação, como ensina FUSTEL DE COULANGES (11):

"Os antigos diziam que as suas leis lhes tinham vindo dos deuses. Os cretenses atribuíam as suas, não a Minos, mas a Júpiter; os lacedemônios acreditavam que o seu legislador não era Licurgo, mas Apolo. Os romanos diziam que Numa escrevera o que uma das divindades mais poderosas da Itália, a deusa Egéria, lhe ditara."

Verifica-se, assim, que entre alguns povos, nos antigos tempos, acreditava-se que os legisladores eram os próprios deuses, o que dava à função legislativa uma alta dignidade.

Já em outros povos, quanto seus chefes não recebessem dos deuses as leis que os regiam, eram esses chefes, ou considerados, eles próprios, verdadeiros deuses, ou representantes destes aqui na terra.

Assim, na antiga China o rei tinha um mandato divino, e o que fazia, inclusive as leis, era, por conseguinte, sagrado. É o que ensina PANYEL-

(7) ALTAVILA, Jayme de — ob. cit.

(8) PIJOAN — ob. cit.

(9) ALTAVILA, Jayme de — ob. cit.

(10) ALTAVILA, Jayme de — ob. cit.

(11) COULANGES, Fustel de — *A Cidade Antiga* — Trad. de SOUSA COSTA — Livraria Clássica Editora, Lisboa, Portugal, 1937.

LA (12), dizendo: "... existe el concepto celeste del Shang-ti, soberano emperador del universo, que reside en el cielo y que desde allí vela por el buen orden de la sociedad humana", e acrescentando: "De hecho, pues, el monarca chino es un escogido de Dios, un Hijo del Cielo, cuya legitimidad se manifiesta por la paz, orden y prosperidad del pueblo". É o que escreve, também, MARCEL GRANET (13): "... o culto tradicional faz aparecer nele (rei) um delegado humano do Céu".

No Egito o monarca não é apenas um delegado de deus. É um deus mesmo: "O Egito deixa de ser ele mesmo, quando não é governado por um faraó todo poderoso", comentam ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER (14), e completam: "Desde a origem o rei é deus. Não por imagem, a fim de lembrar a sua onipotência e a sua superioridade sobre o homem comum. Trata-se, ao contrário, de uma crença que constitui uma das particularidades essenciais do Egito."

Desse modo, no Egito, na pessoa do rei "encarnábase el Estado", "la voluntad del rey era la única autoridad (GEORGE STEINDORFF) (15). Assim, no Egito, "o rei era, ao mesmo tempo, o legislador, o juiz supremo e o executor" (CYRIL ALDRED) (16). Como, portanto, entre outros povos da antigüidade, a atividade legislativa era exercida por quem compartilhava da natureza divina, sendo as leis, por isso, cânones intocáveis.

Na Assíria, sucedia algo semelhante:

"El poder real, por otra parte, estaba revestido de prestancia religiosa; en lo político se ejercía con carácter y era considerada la persona del rey como una representación del Ser Supremo. Todos sus actos eran sagrados" (R. V. TORNELL) (17).

No Japão milenar o imperador era, igualmente, todo-poderoso, e pertencia, também, à linhagem dos deuses:

"A história oficial do Japão começa em 660 antes de J. C. Insistem, não obstante, os historiadores japoneses no fato de não se tratar aí senão do ponto de partida da história terrestre da mais antiga dinastia do mundo. Nos céus, já reinavam os antepassados dos imperadores, bem antes daquela data. O deus antepassado e a deusa Izanami criaram a primeira ilha" (IVAR LISSNER) (18).

O imperador desceu do céu, e, com ele, as leis que editava...

- 
- (12) PANYELLA, A. — *Pueblos y Razas del Mundo* — Ediciones Danae — Barcelona, Espanha, 1972.
- (13) GRANET, Marcel — *A Civilização Chinesa* — Otto Pierre Editores — Rio, 1979 (sem indicação do tradutor).
- (14) AYMARD, André, AUBOYER, Jeannine — "O Oriente e a Grécia antiga", in *História Geral da Civilização* — sob a direção de MAURICE CROYET — Tomo I — Trad. de PEDRO MOACYR CAMPOS — Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1957.
- (15) STEINDORFF, George — "El despertar de la humanidad" in *História Universal* — versão espanhola de MANUEL GARCÍA MORENTE — Vol. I, Espasa Calpe, S.A., Madrid, Espanha, 1970.
- (16) ALDRED, Cyril — "Os Egípcios" — *Coleção História Mundi* — Trad. de J. D. GARCIA DOMINGUES — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1966.
- (17) TORNELL, Ricardo Vera — *História de la Civilización* — Editorial Ramon Sopena, S.A., Barcelona, Espanha, 1874.
- (18) LISSNER, Ivar — ob. cit.

Na Pérsia, ao contrário, o monarca não perdia suas características humanas. Valia pelo cargo. Por ser o imperador: "O rei é absoluto. Nenhum órgão coletivo está habilitado a compartilhar de sua autoridade ou a fiscalizar o uso que dela faz o soberano" (ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER) (19).

Apesar disso, durante, pelo menos, o reinado de DARIO, um dos maiores vultos da história persa, havia uma grande consideração pelas leis: "Foi DARIO quem regulamentou o Poder Legislativo. As suas inscrições sugerem que estimava especialmente o papel do legislador" (WILLIAM CULICAN) (20).

Passando ao Continente americano, vamos encontrar, na civilização dos incas, aquela mesma concepção de monarca por direito divino, razão pela qual o imperador concentrava em seu poder todas as funções, governando no mais fechado absolutismo. Entre eles, diz PAUL ULRICH (21) "... no topo da pirâmide social, reinando sem discussão, o inca. Poder tão absoluto que um deles dirá: — "No meu reino, nenhuma ave voa, nenhuma folha oscila, se tal não for a minha vontade." E tinha que ser assim, pois o imperador, o Sapa Inca, "era considerado o filho do sol, um deus vivo" (22).

O mesmo ocorria entre os astecas: "O imperador detém sozinho o Poder Legislativo — o que constitui a característica essencial do despotismo" (23).

Uma mirada nesses governos despóticos de diversos povos, na antigüidade, revela-nos, em alguns deles, no tocante à obra legislativa, uma constante: a preocupação de se dar às leis uma origem divina, atribuindo-as diretamente a um deus, ou a um imperador saído do céu, ou a monarcas que as recebiam de uma divindade, ou a um soberano que encarnava, ele próprio, um deus qualquer.

As razões dessa constante podem ser muitas, entre elas preponderando, talvez, com maior força, a necessidade de obrigar o povo a acatar as leis, a elas se sujeitando, o que seria mais fácil, naqueles tempos cheios de misticismo e de mistérios, se elas fossem consideradas como emanações da vontade divina.

Seja como for, a verdade é que a lei possuía, naquele início da história da humanidade, um cunho sagrado, o que dava à função legislativa uma dignidade ímpar.

O que parece evidente, nessa maneira de encarar a obra legislativa, é a concepção da necessidade das leis como meio de disciplinar as relações entre os homens, racionalizando a sua vida em comum.

(19) AYMARD, André, AUBOYER, Jeannine — ob. cit.

(20) CULICAN, William — "Medos e Persas" — Coleção História Mundial — Tradução de MARIA AURÉLIA HORTA PEREIRA — Editorial Verbo, 1971, Lisboa, Portugal.

(21) ULRICH, Paul — *Os Grandes Enigmas das Civilizações Desaparecidas* — Otto Pierre Editores Ltda. São Paulo (sem indicação de tradutor e de data).

(22) ULRICH, Paul — ob. cit.

(23) ULRICH, Paul — ob. cit.

Primeiro foram os próprios deuses, após, reis que descendiam dos deuses ou desceram do céu, mais tarde soberanos agindo por delegação divina, que fizeram as leis, cujo processo de elaboração, depois, passou para delegações, para órgãos de classe, para conselhos de chefes ou de anciãos e para assembléias populares, até atingir os recintos dos parlamentos.

O Parlamento substitui, modernamente, o deus legislador, o rei legislador, o sacerdote legislador. Porque o povo evoluiu, conscientizou-se, politizou-se. E a lei, como expressão de necessidades coletivas, deixou de ser ditada por órgãos representativos de castas privilegiadas para ser feita pelo povo, através de seus deputados nas assembléias.

### III — Na Atlântida, uma assembléia de reis

Existiu a Atlântida? Não existiu? Onde teria existido? No Oceano Atlântico? No Mediterrâneo? Na África? Em outro lugar?

Ninguém sabe ao certo. Ninguém afirma sua existência com certeza absoluta. Ninguém nega sua existência de modo categórico.

A lenda, porém, existe e nela acreditou PLATÃO. Seja como for, vale a evocação de Continente desaparecido. Porque, a acreditarmos no filósofo grego, a Atlântida foi uma realidade e, em sua organização, iríamos encontrar, já, um tipo original de Parlamento.

Governada por dez reis, a Atlântida promovia, periodicamente, uma assembléia desses soberanos, quando, em conjunto, eles discutiam assuntos do interesse de todos, obedientes a normas a todos aplicáveis e que todos teriam que respeitar.

Como viviam esses reis?

“PLATÃO — escreve PHILIPPE AZIZ (24) — descreve-nos igualmente as relações entre os 10 monarcas da Atlântida.

Essas relações são reguladas pelas instituições do fundador do império atlante, Poseidon. Transmitidas, conforme a lei atlante, de rei em rei, e gravadas sobre a imensa coluna de oricalco colocada no centro da ilha, no templo de Poseidon, essas instruções determinam que os dez reis da Atlântida devem reunir-se a cada cinco anos para deliberar sobre os assuntos comuns e verificar se cada um deles está respeitando a lei.”

Havia, assim, na Atlântida, de cinco em cinco anos, uma assembléia de reis, cujas deliberações a todos obrigavam.

Como decidia essa assembléia? PHILIPPE AZIZ (25), citando PLATÃO, explica:

“No momento de declarar seus julgamentos, os dez reis davam-se uns aos outros penhores de sua fé da seguinte maneira.

(24) AZIZ, Philippe — *A Atlântida, Civilização Desaparecida* — Ediciones Fanot — Tradução de ALBERTO PINHEIRO JÚNIOR — Otto Pierre Editores, Rio, 1978.

(25) AZIZ, Philippe — ob. cit.

Havia no recinto do templo de Poseidon touros em liberdade. Os dez reis, deixados sós, pediam ao deus que os fizesse capturar a vítima que lhe seria agradável; após o que lançavam-se à caça com bastões e nós corrediços, em ferros. Traziam, então, à coluna o touro que haviam apanhado, degolavam-no no topo e faziam o sangue escorrer sobre a inscrição. Sobre a coluna, além das leis, estava gravado um juramento, que proferia terríveis imprecações contra os que desobedecessem. Assim, pois, depois de terem sacrificado segundo suas leis, consagravam todo o corpo do touro, e a seguir, enchendo de vinho um vaso, dentro dele lançavam, em nome de cada um deles, um pouco de sangue e levavam o resto ao fogo, depois de haver purificado o contorno da colina. Retirando, então, o vinho do vaso em taças de ouro, faziam uma libação sobre o fogo, jurando que julgariam segundo as leis inscritas na coluna e puniriam todo aquele que as tivesse violado anteriormente, que no futuro não infringiriam voluntariamente nenhuma das prescrições escritas e não ordenariam nem obedeceriam a uma ordem senão em conformidade com as leis de seu país. Depois que cada um tinha assumido esse compromisso por si e por sua descendência, bebia e consagrava sua taça no templo do deus; a seguir, se ocupava do jantar e das cerimônias necessárias.

Quando havia chegado a escuridão da noite e o fogo dos sacrifícios se esfriara, cada um deles vestia uma túnica de um azul-escuro de grande beleza, depois sentavam-se na terra, sobre as cinzas do sacrifício onde haviam prestado juramento, e durante a noite, depois de extinto todo fogo no templo, eram julgados ou julgavam, se qualquer um deles acusava outro de haver infringido qualquer prescrição. Proferidos seus julgamentos, inscreviam-nos, ao voltar a luz, sobre uma mesa de ouro. Havia muitas outras leis particulares relativas às prerrogativas de cada um dos reis, dentre as quais as mais importantes eram: jamais erguer armas uns contra os outros; reunir-se para prestar ajuda no caso de um deles destruir uma das raças reais em seu Estado; deliberar em comum, como seus predecessores, sobre as decisões a tomar no tocante à guerra e a outros assuntos, mas deixando a hegemonia à raça de Atlas. O rei não era senhor de condenar à morte nenhum dos de sua raça, sem a aprovação de mais da metade dos dez reis."

Mesmo que a Atlântida não tenha existido, a sua lenda é edificante, pois nos revela, nesse hipotético Continente desaparecido, um tipo de organização política onde já se tinham em alta conta os órgãos colegiados de deliberações.

Os dez reis dos dez Estados que compunham a Atlântida não podiam desobedecer às decisões tomadas por todos, em comum, quando reunidos em assembleia.

O respeito às leis, por parte dos soberanos, é outro dado valioso na vida política dos atlantes.

Tinham as leis um cunho sagrado, porque divinas, eis que ditadas pelo próprio Poseidon.

Nem os reis, portanto, possuíam poderes absolutos, visto que, em certos assuntos, inclusive sobre a guerra, tinham que deliberar em assembleia.

Se não tiver existido a Atlântida, valerá a lenda, no caso, como o reconhecimento, pelos homens, da necessidade de um órgão em que possam ser debatidos e solucionados os problemas de interesse comum. De um órgão que, hoje, tem o nome de Parlamento.

#### IV — Suméria: democracia há 5.000 anos atrás

Até há alguns anos atrás pouco se falava sobre a Suméria, um país da Mesopotâmia, mas hoje já se sabe que, há cerca de cinco mil anos, lá existiu uma avançada civilização.

Agora, não se trata mais de lenda, porém de história, pesquisada e comprovada pelos cientistas.

E o que se sabe, com certeza, é que os sumérios, naquela época longínqua, praticavam a democracia e já dispunham de um Parlamento, inclusive bicameral, como a maioria dos povos civilizados de hoje.

“Surpreendentemente” — escreve SAMUEL NOAH KRAMER (26) — “nas primitivas aldeias e pequenas cidades mesopotâmicas o governo era democrático; os membros dos órgãos dirigentes eram designados não por um só indivíduo todo-poderoso, como seria de supor, mas por uma assembleia constituída pelos cidadãos livres da comunidade”.

E prosseguindo:

“Nas primeiras cidades sumerianas o rei era eleito por uma assembleia bicameral de cidadãos livres — uma câmara alta de anciãos e uma câmara baixa de homens em idade de portar armas. O rei só exercia a sua função durante uma emergência, em geral uma guerra, e dependia do consentimento da assembleia em todos os assuntos de maior importância.”

Como se vê, predominava na Suméria, onde floresceu uma civilização anterior à da Assíria e à da Babilônia, a vontade dos homens livres, representados em assembleia, o que demonstra que os órgãos políticos de representação coletiva correspondem a um impulso irresistível da natureza humana.

(26) KRAMER, Samuel Noah — *Mesopotâmia, o Berço da Civilização* — Tradução de GENOLINO AMADO — Biblioteca Histórica Universal, Livraria José Olympio Editora, Rio, 1969.

Notável, como exemplo, a presença, na Suméria, de uma câmara baixa, com a presença de jovens, e uma câmara alta, onde predominavam os anciãos, numa organização política que lembra o sistema bicameral contemporâneo, inclusive o brasileiro, onde na Câmara dos Deputados têm assento os maiores de 21 anos e, no Senado, somente os maiores de 35 anos de idade...

A assembléia, elegendo o rei — com função temporária — e controlando a administração, vale, sem dúvida, como um sinal de autenticidade democrática da civilização sumeriana de mais ou menos cinco mil anos...

Foi, pois, esse povo, só recentemente “conhecido” que, como afirma, ainda, SAMUEL NOAH KRAMER, idealizou “o código de leis escritas, o legislativo bicameral e o governo por cidadãos eleitos” (27).

Esse exemplo sumeriano é bastante ilustrativo. Ele demonstra que o ideal democrático é algo inerente à natureza humana. Revela, também, que certos postulados políticos essenciais estão na consciência dos homens desde que estes existem.

Realmente, os homens de hoje não são, em essência, diferentes dos que viveram há milhares de anos. As obras artísticas, as idéias religiosas e o pensamento político de povos dos primórdios da civilização comprovam essa verdade.

A compreensão da necessidade de contar com o entusiasmo dos moços e com a experiência dos velhos, na conduta dos negócios públicos, foi algo de notável na vida política dos sumérios. Hoje não se pensa de modo diferente.

Como a história política de todos os povos, a dos sumérios teve altos e baixos. Assim, houve momentos, na vida daquele povo, em que as instituições democráticas não foram devidamente respeitadas, como ao tempo do rei Gilgamesh. Ouçamos, a propósito, a palavra de AMAR HAMDANI (28):

“O temperamento vulcânico do quinto soberano de Uruk agravou as coisas. De tal forma que Agga, consciente do perigo, enviou um ultimato a Gilgamesh, ordenando-lhe que reconhecesse imediatamente a sua soberania.

Gilgamesh convoca a “Câmara Alta”, quer dizer, a Assembléia dos Anciãos. Ficamos sabendo assim que o soberano de Uruk não era tão absoluto como parecia, devendo aconselhar-se com uma espécie de Senado, sem dúvida o primeiro conhecido da história humana.”

Sem dúvida, era um momento de crise. E o imperador, que, à ocasião, teria imensos poderes, apesar disso socorre-se da Assembléia dos An-

(27) KRAMER, Samuel Noah — ob. cit.

(28) HAMDANI, Amar — *Suméria, a Primeira Grande Civilização* — Tradução de MARIA LUISA DE ALBUQUERQUE — Otto Pierre Editores, Rio, 1978.

ciões. Era o poder político, ainda em seus primórdios, fazendo-se presente em seu valor, em sua força, em sua capacidade de órgão representativo do povo.

Prossigamos, porém, com a narrativa de AMAR HAMDANI (29):

"A continuação da história é ainda mais instrutiva. O veredito dos Anciões: é preciso submeter-se a Kish. É claro que Gilgamesh não aceita isso de forma alguma. Ele quer combater, dar uma lição a esses kishitas arrogantes, conforme seu temperamento. Passa por cima da decisão dos Anciões. Mas antes de desencadear as hostilidades procura legitimar a sua ação: e, para nossa grande surpresa, ele convoca uma outra assembléia, uma espécie de "Câmara Baixa", composta de todos os cidadãos de Uruk capazes de usar uma arma. O fato é capital, visto que nos revela que a "democracia" suméria estava instituída há cerca de 5.000 anos, com um parlamento com duas assembléias."

Extraordinário, realmente, o que se passava no mundo sumeriano, há 2.700 anos antes de nossa era!

A natureza humana, com suas virtudes e suas falhas, projetando-se numa organização política de fato surpreendente, essencialmente democrática, inclusive quando foi desrespeitada. De fato: Gilgamesh, não querendo sujeitar-se à decisão da Câmara Alta, apelou para a Câmara Baixa. E quem foi Gilgamesh, que assim procurava, para sua conduta política, o apoio dos órgãos de representação popular?

Um herói lendário, que, "em nenhuma parte encontrou um homem bastante forte para o vencer."

Apesar dessas "fraturas constitucionais", ocorrentes em qualquer república democrática, admite-se, porém, que a Suméria, principalmente a mais antiga, vivia em um regime político democrático, presentes, nele, prestigiosas, as assembléias populares.

Com a palavra, novamente, AMAR HAMDANI (30):

"Segundo alguns sumerólogos, os mitos arcaicos mostram que a autoridade suprema, a soberania, residia na assembléia geral dos cidadãos. Os debates eram dirigidos por um chefe — na mitologia trata-se do deus An — e as decisões tomadas por votos tinham força de lei, uma vez promulgadas por uma comissão restrita de sete pessoas, designadas como os sete deuses legisladores.

Podia-se convocar a assembléia para deliberar sobre qualquer assunto que interessasse à coletividade: delito, crime, problema político interno, guerra. Porém, a assembléia usava de diferentes processos, conforme os casos. Quando se tratasse de

(29) HAMDANI, Amar — ob. cit.

(30) HAMDANI, Amar — ob. cit.

delito ou de crime, erigia-se em corte de justiça. Se devia debater um assunto interno (trabalhos públicos, repressão ao banditismo), delegava os seus poderes a um sábio, o *en*, cujas atividades organizadoras e administrativas estão provadas. Em caso de guerra, escolhia-se por um tempo determinado um chefe dos exércitos, homem de ascendência nobre e rico, a fim de que pudesse recrutar tropas pessoais."

Como se vê, além de funções legislativas, a assembléia suméria podia delegar poderes e tinha, também, competência judiciária, funcionando, às vezes, como um tribunal de justiça. Não era diferente, sob esse aspecto, do nosso Parlamento, onde a delegação de poderes está prevista na Constituição e onde a Câmara processa e o Senado julga, entre outras altas autoridades, o próprio Presidente da República, nos crimes de responsabilidade...

A bem da verdade, registe-se, com AMAR HAMDANI<sup>(31)</sup>, que, para certos historiadores, a assembléia suméria era apenas uma "assembléia de registro" e "não um órgão de controle".

Seja como for, uma coisa é certa: na Suméria, há cinco mil anos, existia um órgão de representação popular atuante, fosse decidindo, fosse julgando, fosse legislando, fosse aconselhando ou fosse, somente, registrando...

#### V — Na Índia, três mil anos antes de Cristo

Mohenjo-Daro e Harappa são descobertas mais ou menos recentes da arqueologia. Mas foram das mais notáveis já acontecidas no campo dessa ciência. Porque, cidades remontando a cinco mil anos, apresentam-se, assim, como núcleos de civilização dos mais antigos e interessantes.

Essas duas cidades, e os estudos em torno da civilização indiana, mais intensificados após essas descobertas, vieram trazer novas luzes sobre aquele misterioso mundo asiático que é a Índia.

Também aí, nesses aglomerados humanos primitivos, vamos encontrar os homens atentos às suas responsabilidades na direção dos negócios coletivos.

Fala GASTON COUTILLIER<sup>(32)</sup>:

"As tribos estão sob o regime monárquico. Ao lado do rei está também a assembléia do povo (samiti) que se reúne em um lugar especial (sabhá). Estes termos foram às vezes comprendidos, o primeiro no sentido de assembléia de tribos, o segundo, como conselho de anciãos ou, ainda, assembléia de aldeia."

É realmente extraordinária essa coincidência entre civilizações antigas — tão distantes umas das outras, no espaço — no tocante a sua organiza-

(31) HAMDANI, Amar — ob. cit.

(32) COUTILLIER, Gaston — *As Antigas Civilizações da Índia* — Otto Pierre Editores, Rio, 1978 (sem indicação de tradução e data).

ção política. O que ora se registra na Índia, havia também em alguns Estados gregos, houve entre os etruscos e, também, em civilizações indígenas da América. Em numerosas delas encontramos sempre, debatendo problemas comuns, ora uma assembléia de anciãos, ora uma assembléia de tribos, ora uma assembléia popular.

Assim, na noite dos tempos, aí vemos diversos povos, tal hoje os ingleses, sob a forma monárquica de governo, mas usufruindo o regime democrático.

Os sinais de democracia, naquela Índia de dois ou três mil anos a.C., são encontrados, ainda, em outros aspectos das cidades pesquisadas.

É ainda GASTON COUTILLIER (33) quem narra:

"Mohenjo-Daro e Harappa também não testemunharam a existência de palácios ou de túmulos reais. Daí a conclusão de que um regime democrático fosse já uma realidade nesse tempo, esta audaciosa suposição foi admitida, sendo esse avanço surpreendente para a época."

Aquilo, no entanto, que é suposição e hipótese, na opinião de GASTON COUTILLIER, constitui certeza para ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER (34), que se referem à civilização da Índia nesses termos:

"Esta sociedade repousa sobre um regime jurídico monárquico em que se equilibram três poderes: o do rei, o do sacerdote e o do povo. O poder sagrado e a assembléia do povo (samiti) estão colocados sob a autoridade real, mas de uma maneira que não é absoluta", pois "a assembléia do povo participa do governo; reúne-se num lugar determinado, à sombra das árvores da aldeia ou sob o pórtico recoberto de palha. Nela agrupam-se jovens e velhos, tribos e aldeias; nomeia o conselho dos anciãos e comissões de árbitros, cujas decisões são tomadas por unanimidade."

Eis os fatos: já na velha Índia vemos em funcionamento os três estados: nobreza, clero e povo.

O mais importante é, todavia, a verificação, nessa distante sociedade, de um órgão popular de representação, evento que, por tão constante em tantas civilizações primitivas, parece responder a algo inerente à própria natureza humana.

## VI — Houve democracia em Creta?

Muitos admitem que a civilização grega foi um prolongamento da civilização minóica e cretense.

Creta é um ponto alto na história da arqueologia. Ainda hoje suas ruínas são atrativos turísticos. E suas lendas correm de boca em boca, de geração a geração.

(33) COUTILLIER, Gaston — ob. cit.

(34) AYMARD, André, AUBOYER, Jeannine — ob. cit.

Como teriam vivido, politicamente, os cretenses? Que os governava um rei, não resta dúvida. Mas, e o sistema de vida? Que papel tinha o povo na estrutura do Estado?

PIJOAN (35), discorrendo sobre aquela civilização, relata:

“En Knossos se descubrió un trono de piedra, donde es de suponer se sentarían los prohombres de consejo. Esto destruye la poca relación que pudiera haber entre el régimen monárquico de Egipto y el de Creta: el rey de Knossos tiene a su al rededor una corte que le asiste y aconseja.”

Há, em torno do soberano, um conselho político, sem nenhuma característica de parlamento, mas valendo, de qualquer modo, como um colegiado, a assistir o rei em suas tarefas governamentais.

Mais explícito, ainda, é SINCLAIR HOOD (36), que também estudou aquela civilização:

“Tem-se defendido que a par dos reis de Creta devia ter haver senados ou conselhos de anciãos, se não mesmo assembléias populares. As grandes praças empedradas que ladeiam os palácios constituíam locais de reunião ideais para grandes massas de povo. E uma série de caves interligadas, junto à praça a oeste do palácio de Mália, tem sido interpretada como uma câmara de conselho, já que nada ali se encontrou, exceto umas tantas talhas.”

Sinais, apenas, de democracia e da presença de órgãos representativos de opinião pública junto ao monarca. Mas isso já significa alguma coisa.

## VII — Em Micenas: órgãos democráticos, num sistema feudal

Em Micenas, outra cidade de que procedeu a civilização helênica, predominava, 1.800 anos antes de nossa era, um regime feudal.

Entretanto, ao lado da aristocracia, funcionava, junto às populações dirigidas por um alcaide, um conselho de anciãos, sob cuja responsabilidade estavam o governo das terras da comunidade e o trabalho dos operários e artesãos.

De qualquer modo, conquanto na planície social, já se fazia sentir, de algum modo, através dos anciãos, organizados em conselho, a presença, na gestão da coisa pública, de um órgão representativo da sociedade.

A. PANYELLA (37) assim nos fala desse povo:

“La sociedad micénica se estructura a base de relaciones de naturaleza feudal. Ocupa la cúspide el monarca (Wanax), que

(35) PIJOAN — ob. cit.

(36) HOOD, Sinclair — “Os Minóicos” — Coleção História Mundial — Tradução de RODRIGO MACHADO — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1973.

(37) PANYELLA, A. — ob. cit.

goza de una categoría divina o semidivina y posee extensos dominios territoriales (tememos). Los funcionarios de la corte y los jefes militares de las fuerzas de carros constituyen los miembros de la alta nobleza, condición que se traduce en la posesión de señorios y de numerosos esclavos masculinos y femeninos. De ellos recibe el rey, en reciprocidad y según la costumbre oriental, valiosos obsequios al promoverlos a tan alto cargo. Existía además probablemente por cuantos podían acudir al combate con carro de guerra propio.

Frente a esta nobleza de raíz feudal existían las localidades, regidas por un alcalde (basileus), asistido de un consejo de ancianos (gerusia) a cuyo cargo estaba el gobierno de la tierra perteneciente a la comunidad y la labor de sus artesanos y trabajadores."

### VIII — Na Assíria: hiatos de democracia num panorama absolutista

Já vimos que na Assíria o monarca, com poderes absolutos, representava o próprio ser supremo.

Entretanto, se assim sucedia naquele reino mesopotâmico, em suas colônias a paisagem política se apresentava diferente, pois, conquanto bruxoleantes, apareciam, aqui e ali, formações do tipo republicano e democrático. É o que nos contam ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER (38):

"A cidade mesopotâmica talvez fosse, na origem, uma organização republicana e não monárquica.

Bons historiadores, com efeito, não conseguem explicar certos textos a não ser pela existência de uma **democracia primitiva**, onde a assembléia dos homens livres teria sido pelo menos consultada pelos dirigentes. Esta assembléia teria designado um único chefe por ocasião de uma crise e apenas para uma crise. A freqüência das crises e o valor de certos chefes, exclusivamente, teriam transformado esta instituição accidental em instituição permanente.

A bem dizer, esta hipótese não se compadece com a generalidade, para a qual mais tarde não existe exceção, da instituição monárquica. Mas, ainda tardivamente, mesmo em certas cidades em poder de um soberano, como nas colônias assírias da Capadócia, por exemplo, no início do segundo milênio, observa-se o funcionamento de organismos coletivos, dominados por uma aristocracia, senão pelo conjunto do povo."

Como se observa, já naquela época, dois mil anos antes de CRISTO, as crises políticas favoreciam o "fechamento" da vida democrática e a ascensão, ao poder, de reis absolutos. "Ordem" e "segurança" seriam os

(38) AYMARD, André, AUBOYER, Jeannine — ob. cit.

pretextos para esses soberanos se apossarem do governo. Mesmo assim surgiam, de vez em quando, dentro da escuridão totalitária, alguns clarões da democracia.

## IX — Reis e assembléias, na civilização hitita

Os hititas, cuja civilização está hoje melhor conhecida, espalhavam-se por toda a Ásia Menor, até a Síria. Chegaram a conquistar Babilônia, foram bem sucedidos em guerra contra o Egito. Dominaram aquela região durante 600 anos. O seu império era, então, considerado uma grande potência.

Sobre as características do regime político em que vivia esse povo divergem as informações. HENRI PAUL EYDOUX (39), por exemplo, escreve:

“O império dos hititas era um estado religioso ou, seja como for, sacerdotal. A seus vários deuses acrescentavam outros, herdados dos povos vizinhos. O rei celebrava rigorosamente todos os ritos. Tinha um poder absoluto, temperado por regras constitucionais e pelo costume, assim como por poderes atribuídos aos grandes senhores feudais.”

Para esse autor, portanto, eram os titulares do poder econômico — os senhores feudais — que detinham, em parte, o poder político dos reis.

O mesmo diz IVAR LISSNER (40):

“Não podia tampouco o rei dos hititas exercer sua autoridade tão arbitrariamente como os outros potentados orientais. Era o senhor supremo de seu povo tanto na guerra como na paz, mas seus poderes eram circunscritos pela nobreza”.

o que é confirmado, também, por PHILIPPE CONRAD (41), que escreve:

“Os poderes reais, ainda como nas primeiras monarquias feudais do Ocidente Medieval, são portanto notavelmente limitados pelo papel que desempenha a assembléia dos nobres.”

Os nobres faziam, assim, o papel fiscalizador do Poder Legislativo.

A seu turno, C. W. CERAM (42), que estudou, também, a civilização hitita, delineia com mais precisão as atribuições dos nobres, fazendo ver que o órgão pelo qual atuavam já oferecia aspectos de um nascente parlamento:

“O Governo era um Estado federal sob administração centralizada. O reino não conquistado de uma só nação hitita, mas de

(39) EYDOUX, Henri Paul — *A Procura dos Mundos Perdidos* — Tradução de UPLIANO T. BEZERRA DE MENEZES, Edições Melhoramentos, São Paulo, 1974.

(40) CONRAD, Philippe. *Os Hititas e as antigas civilizações anatolianas* — Otto Pierre Editores — Rio, 1979 — sem indicação do tradutor.

(41) LISSNER, Ivar — ob. cit.

(42) CERAM, C. W. — “O segredo dos hititas” — *Collecção Descoberta do Mundo* — Tradução de MILTON AMADO — Editora Itatiaia, Belo Horizonte, 1961.

numerosos povos de psicologia diversa, unidos por laços contratuais e mantidos em ordem pela dominação econômica e militar dos hititas. A monarquia deve ser considerada antes como constitucional do que absoluta, sendo o rei amplamente responsável perante um concílio de nobres, conhecido como *Pankus*."

Esse concílio, órgão representativo da classe dominante na sociedade, a aristocrática, controlava, pois, o governo, neutralizando o poder absoluto do soberano.

GEORGE STEINDORFF (43) se expressa, a respeito, de modo semelhante:

"Sobre su constitución, refiérese que la nobleza, muy poderosa desde luego, elegía de su seno al rey, que tenía el derecho de designar su sucesor. Sin embargo, el rey se halla bajo la inspección de una corporación llamada **Totalidad**."

Todos esses autores indicam a existência, entre os hititas, ao lado do monarca, e controlando-o, de uma entidade política, representativa do setor social mais importante.

Finalmente, confirmando esses informes, mas completando-os com outros dados interessantes, dizem AYMARD e JEANNINE AUBOYER (44):

"Ao lado do rei, com efeito, existe um organismo ao qual devemos atribuir origem indo-européia: Uma assembléia de membros da casta dirigente. É ela que sanciona o advento do novo soberano; jura-lhe fidelidade, mas recebe dele *um juramento*. Bem entendido, o soberano procura organizar em vida a sua sucessão. Para esta finalidade é o seu filho apresentado à assembléia e obtém dela, de antemão, um juramento. A despeito destas precauções, o sistema também suscita perturbações dinásticas: houve dificuldades deste tipo que resultaram no enfraquecimento do Estado hitita. A superioridade teórica da assembléia assinala-se igualmente pelo seu privilégio judiciário: cabe-lhe julgar os processos intentados contra seus próprios membros e contra os parentes do rei."

Deduz-se, do exposto, que a assembléia aristocrática hitita oferecia aspectos de um verdadeiro parlamento moderado: aprovava a escolha do rei; deste recebia um juramento; julgava parentes do rei e seus próprios membros. Ora, o parlamento brasileiro, por exemplo, processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade; dele recebe juramento de fidelidade à Constituição, no ato da posse; e pode cassar mandatos de senadores e deputados. Essas coisas não constituem novidade, já aconteciam na assembléia hitita, nos séculos XIV e XIII a.C.!"

(43) STEINDORFF, George — ob. cit.

(44) AYMARD, André, AUBOYER, Jeannine — ob. cit.

## X — Entre os semitas, dominava a assembléia dos anciões

Semitas, em sua generalidade, eram os hebreus, os babilônios, os assírios etc.

Já falamos de cada um desses povos.

Cumpre, no entanto, levar em conta informações, de autor altamente autorizado, e que destoam, em parte, das de que nos utilizamos, na análise já feita das civilizações em apreço.

Assim, RUDOLF KRITTEL (45), tratando dos semitas primitivos, divulga:

"En la tribu y la estirpe todos los hombres libres tienen igual derecho y no existe diferencia entre el hombre noble y el del común. Los viejos llevan la dirección de la comunidad, y la asamblea — el diván — de los ancianos o jefes delibera sobre las incumbencias comunes de toda la tribu. Pero la autoridad de los ancianos se basa en la libre subordinación de los demás."

Dessarte, pelo menos nas eras mais remotas, os povos semitas — hebreus, babilônios, assírios e sírios — viveriam em comunidades realmente democráticas e governados por uma assembléia composta pelos homens mais experientes — os anciões, cuja autoridade não lhes era imposta, mas por eles consentida.

O mais certo, talvez, é que as diferenças nos sistemas políticos desses povos — que uns dizem democráticos e outros tirânicos — fossem apenas variações ocorridas entre eles em épocas diversas.

## XI — E na China?

Igualmente já vimos que, na China, o imperador era um filho do céu, sua figura era sagrada, com poderes absolutos, não havendo como falar, naquele país, nos tempos antigos, de nenhum outro poder político, senão o dele.

Acontece, porém, que OLIVEIRA LIMA (46) admitiu a existência de governo republicano e democrático no grande império asiático:

"Pela sua organização social a China modelou seu governo, primeiro adotando uma forma republicana que, na prática, não o foi inteiramente. A antiga organização era no fundo democrática, pois o imperador, filho do céu e pai da nação, delegava sua autoridade aos mandarins, que constituíam uma burocracia tirada da inteligência nacional e alheia às distinções de nascimento."

Constituiriam desse modo os mandarins, em seu conjunto, uma espécie de órgão político auxiliar do imperador.

Fica o registro.

(45) KRITTEL, Rudolf — "Los pueblos del Oriente Anterior" in *Historia Universal* — Vol. I, "El despertar de la humanidad", versão espanhola de MANUEL GARCIA MORENTE — Espasa Calpe, S.A., Madrid, Espanha, 1970.

(46) LIMA, Oliveira — *História da Civilização* — Edições Melhoramentos, São Paulo, 1967.

## XII — Os hebreus tinham as suas assembléias

Entre os hebreus, no século XI antes de nossa era, a sociedade estava estruturada de maneira mais ou menos democrática. Colaboravam com o rei, integrando um conselho, representantes de diferentes setores da sociedade. E as diversas tribos, quando o país estava sob a ameaça de guerra, enviavam seus delegados, por convocação do monarca, para discutir as providências a tomar.

O povo participava, por conseguinte, através de representantes de diversas classes, dos negócios de interesse comum.

Já se via, assim, na sociedade israelense, a presença de um poder político, conquanto em formas pouco definidas.

Sobre esse povo, escreveram ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER (47):

“No que concerne à organização política e administrativa, nada teve de muito original: era inevitável que, mesmo num pequeno povo, ele se inspirasse nos grandes modelos orientais. Davi contava ainda com as tribos e as cidades que lhe serviam de pequenas capitais. Embora tenha organizado um conselho de funcionários, com um escriba chefe, um chefe das corvéias, gerais, uma guarda, mercenários, convocou também os representantes das tribos, dirigindo-se-lhes quando se tratava de mobilizar o exército.”

Um regime do tipo federativo, as tribos enviando seus delegados para representá-las junto ao rei, valendo, dessarte, esses delegados tribais, em seu conjunto, como uma assembléia geral das tribos.

## XIII — Na Pérsia absolutista, satrapias democráticas

Na Pérsia, já vimos, o soberano era absoluto. Seu poder era indivisível e incontrastável.

Curiosamente, contudo (e tal como sucedeu com a Assíria em suas colônias na Capadócia), a organização política das satrapias persas foi modelada em bases democráticas. É o que lembra PIJOAN (48):

“En las satrapías occidentales había dos partidos, formados en los siglos de la colonización helénica: el aristocrático, el de los antiguos señores, que con un senado de ricos financieros y propietarios rurales dirigían los negocios, y otro más democrático, de asambleas municipales regidas por un cacique o tirano. Así sucedía sobre todo en las grandes ciudades de la Jonia, en Naxos, Samos, Focea, Éfeso e Mileto.”

(47) AYMARD, André, AUBOYER, Jeannine — ob. cit.

(48) PIJOAN — ob. cit.

Em verdade, essas satrapias persas tinham recebido a influência da civilização helênica, quando os gregos dominaram o mundo.

De qualquer modo, a lição dos helenos foi bem aproveitada, e os persas, naquelas cidades, conheceram de perto as vantagens políticas de governos de que participaram órgãos representativos do povo.

#### XIV — Grécia, um exemplo de democracia

A Grécia, no período clássico de sua história, constitui um admirável exemplo de democracia.

Com defeitos, sim, pois que, mesmo no apogeu de sua civilização, a sociedade ainda admitia a escravidão. Mas a escravidão existiu nos grandes países contemporâneos até o século passado. E nenhuma democracia, mesmo a dos Estados modernos mais adiantados, está livre de vícios e pecados.

O fato é que, nas Cidades-Estados da Grécia, em geral, e especialmente em Atenas, os regimes políticos adotados, mesmo à época dos reis, estaria possuído de um inegável intuito democrático, decorrente, por certo, do valor que o homem se dava a si mesmo, como um ente senhor de seu próprio destino.

É enorme, variada e rica a bibliografia sobre a Grécia, os autores às vezes se contradizendo em seus pontos de vista acerca de alguns aspectos da civilização helênica.

De qualquer modo, todos, quase sem exceção, insistem no reconhecimento dos propósitos humanísticos do legislador grego, falando do cunho democrático de seus órgãos governamentais, mesmo nos primórdios da história daquele povo.

ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER (<sup>49</sup>), em seu estudo sobre a Grécia, assim se exprimem sobre a época mais antiga de sua história:

“A nobreza governava, não reunindo senão formalmente, se é que ainda prestava tal homenagem ao princípio da soberania coletiva, a assembléia dos cidadãos. O poder efetivo pertencia ao “conselho”, composto de membros hereditários ou eleitos de acordo com um processo que não passava de aparência.”

Falam-nos esses autores, portanto, de uma forma meramente aparente de governo democrático, a assembléia funcionando apenas nominalmente, como em tantas nações de nosso tempo...

Seja como for, o tão-só fato da existência desse conselho evidencia, nos gregos, mesmo naqueles tempos, um elogiável ânimo democrático.

Entretanto, ao findar o período clássico da história grega, ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER (<sup>50</sup>) dão-nos ciência de coisas admiráveis:

(49) AYMARD, André, AUBOYER, Jeannine — ob. cit.

(50) AYMARD, André, AUBOYER, Jeannine — ob. cit.

“Em particular, a verdadeira cidade não existe sem três órgãos políticos: assembléia, conselho e magistraturas. Sua relativa importância prática pode variar, menos, aliás, devido a uma diferente repartição de competências, do que ao espírito e aos hábitos que orientam seu funcionamento. Estes órgãos existem por toda a parte. Essa comunidade tem antecedentes muito longínquos: já no Estado homérico o rei (por si só equivalente aos magistrados) não adotava normalmente qualquer decisão sem pedir a opinião de seus conselheiros; e reunia uma assembléia para discutir os assuntos de maior gravidade. A evolução ulterior consolidou ainda mais estas velhas instituições e o melhor meio de evitar o poder pessoal foi colocá-lo sob o controle e a dependência de órgãos coletivos. Assim impunham-se por toda parte as condições gerais de suas relações recíprocas.

Na base está a assembléia dos cidadãos teoricamente soberana. Um pormenor íntimo, mas significativo, causará admiração aos romanos, que tinham outros usos: os membros de uma assembléia grega reúnem-se sempre sentados, em bancos de madeira ou degraus adaptados ao declive do solo. Diante da mesa da presidência, a assembléia afirma, destarte, simbolicamente — opinará CÍCERO — sua autoridade preponderante. Só em Esparta podemos imaginar a possibilidade jurídica, concedida ao conselho e aos reis, de suspender a sessão da assembléia, caso esta **decida em contrário**. Mas, nesta época, ainda não se utilizava tal prática: em Esparta, como nas cidades oligárquicas, prefere-se contornar a dificuldade, em vez de enfrentá-la. Com efeito, conforme os regimes, a assembléia é mais ou menos aberta, reúne-se mais ou menos freqüentemente, sofre ou não influências que transformam sua soberania de direito numa soberania real, maior ou menor. Subsiste, e já é muito, o princípio, que não sofre qualquer contradição, exceto em Esparta, e isto por causa de uma legislação arcaica.

As diferenças mais sensíveis dizem respeito ao acesso à assembléia, que, nas cidades oligárquicas, sofre condições restritivas, aliás muito variáveis. Tais cidades antecipam de bom grado a idade legal, que os outros fixam, em média, nos vinte anos; recorrem a discriminações censitárias, e algumas excluem mesmo os cidadãos que exercem, ou melhor, que exerceram determinadas profissões, artesanato ou pequeno comércio.”

E mais:

“Mas, nas cidades oligárquicas, o respeito às hierarquias sociais transforma este princípio em palavra vã, o que torna legítimo o orgulho com que os atenienses afirmam que sua democracia se baseia na **isegoria**, “a igualdade do direito de palavra”, que de fato corresponde entre eles a uma realidade.

Entretanto, por mais graves que sejam estas diferenças, a existência generalizada da assembléia não exprime apenas uma

analogia superficial. Significa, na realidade, que o direito de participar da vida política da cidade é um direito pessoal e intransmissível."

Maravilhoso, esse panorama político do mundo grego, há quase três mil anos. Se dermos uma mirada pelo mundo contemporâneo, detendo-nos em tantos países, em quase todos os continentes, sujeitos a regimes onde os direitos humanos são ferreteados, sendo a liberdade um mito, mais há de crescer nossa admiração por aquele povo, que, mesmo em Estados do tipo totalitário, como Esparta, sempre achava um modo de afirmar a sua vontade.

Séculos antes de nossa era, já vemos, pois, em pleno funcionamento, um sistema político realmente democrático, com os órgãos representativos da opinião pública atuando decisivamente na condução dos negócios das comunidades.

Foi assim no período clássico da história dos gregos. Mas, repitamos, mesmo antes, já se notava o propósito de estabelecer, entre eles, um contorno democrático para as suas instituições políticas.

J. M. COOK (51), com base em HOMERO, assim evoca esse período:

"Os reis são elemento essencial nas narrativas heróicas, e por isso em HOMERO a realeza está quase sempre presente. Mas é já muito adiantado, nos poemas, que o conceito de cidadania, e o governo parece funcionar com um conselho de mais velhos (boule) e uma assembleia popular (agora). Depreende-se de várias passagens que a opinião pública é uma força que tem de ser levada em conta."

Também aqui já se distingue um sistema bicameral de governo: ao lado de um conselho composto dos homens mais vividos e experientes, os anciãos, atua uma câmara integrada pela gente do povo. Portanto, órgãos autênticos da sociedade.

Também ROBERT COOK (52), aludindo àquela era remota na vida dos gregos, ressalta o cunho democrático que, já então, marca a sua estrutura social:

"O tipo de Constituição, no princípio da Idade do Ferro, era o mesmo, tanto nos Estados formados pelos invasores como naqueles onde os habitantes primitivos mantiveram a independência. O rei, hereditário, era o comandante na guerra, o chefe religioso e o primeiro nos assuntos de natureza civil. Um conselho, consultivo ou deliberativo, era formado entre a classe dos aristocratas. O povo reunia-se em assembleia, para aprovar, ou não, as propostas do rei."

(51) COOK, J. M. — "Os gregos na Jônia e no Oriente" — Coleção História Mundial — Tradução de MARIA DE MADRE DE DEUS REYNOLDES DE SOUSA — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1971.

(52) COOK, Robert M. — "Os gregos" — Coleção História Mundial — Tradução de LUIZ PIZARRO DE MELO SAMPAIO — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1971.

Democracia direta. Com representantes de todas as classes operando no governo.

O que se vê é, assim, na Grécia, desde os primórdios de sua civilização, a preocupação com a ordem legal, o desejo de liberdade, o respeito à opinião pública, o repúdio ao despotismo.

"O conceito de governo democrático é grego", lembra C. M. BOWRA (53), que recorda, ainda:

**"E a lei dizia: Se alguém se levantar contra o povo visando à tirania... quem o matar... será isento de culpa."**

Quem ficasse contra o povo devia morrer! Isso era dito mais ou menos há seiscentos anos antes da era cristã! Enquanto isso, nos sistemas totalitários contemporâneos, comunistas e fascistas, são os ditadores que massacram o povo.

Embrionária, nos começos daquelas Cidades-Estados da Grécia, a democracia, com o passar dos anos, foi evoluindo e se aperfeiçoando. É ainda C. M. BOWRA (54) quem escreve, falando em Atenas:

"No ano 507 a.C. a Constituição ateniense foi remodelada por um brilhante reformador, CLISTENES, que fazia parte de uma família nobre em atividade na política ateniense. De acordo com a nova Constituição, todos os cidadãos masculinos adultos automaticamente faziam parte da assembléia e opinavam nos assuntos públicos. Os atenienses alegavam com razão que o seu governo assegurava a igualdade diante da lei, igualdade de poder e igualdade de palavras."

E prosseguindo:

"No sentido mais preciso e literal da palavra, os atenienses governaram-se a si mesmos. A evolução iniciada por CLISTENES no ano 507 a.C., com as suas reformas constitucionais, foi completada por EFIALTES em 462-461 a.C. Este despojou os aristocratas de todos os seus poderes, à exceção de certas funções judiciais nos casos de homicídio e alguns deveres religiosos. Por isso, EFIALTES foi assassinado pelos nobres, mas a democracia continuou. Daí por diante, nenhum órgão político foi superior à assembléia popular.

A assembléia de Atenas era aberta a todos os cidadãos do sexo masculino, independentemente de renda ou de classe. Reuniam-se 40 vezes por ano, em geral numa praça chamada Pnica, anfiteatro natural numa das colinas a oeste da Acrópole. Em teoria, qualquer participante da assembléia podia falar sobre o que quisesse, contanto que despertasse interesse."

(53) BOWRA, C. M. e os redatores dos livros TIME-LIFE — Grécia Clássica — Livraria José Olympio Editora — Tradução de PINHEIRO DE LEMOS, Rio, 1969.

(54) BOWRA, C. M. — ob. cit.

Dessa maneira, em Atenas — cidade padrão da civilização grega, no século V a.C., a assembléia tinha o poder supremo. Predominava, pois, o poder político. E esse poder estava com o povo, cuja vontade era soberana. Atenas, daquela época, foi, assim, politicamente, como que uma antecipação da França de 1789.

Devemos, todavia, a bem da verdade, assinalar que essa democracia ateniense não estava imune de manchas. Havia, lá, já o dissemos, a escravidão. Além disso, nem todos votavam. É o que lembra CARLETON S. COON (55):

“Nos séculos V e IV a. C., o governo de Atenas era uma democracia montada às costas de um terço de milhões de parasitados. Só quarenta e três mil pessoas tinham franquias políticas. Eram lavradores livres dos distritos do interior da Ática e os membros das tribos originais das cidades.”

Já GORDON CHILDE (56), discorrendo sobre Atenas nesse mesmo século V a.C., não faz restrições à democracia então vigente:

“Todo cidadão devia assistir às assembléias e participar dos tribunais. Para que isso fosse realmente possível, os participantes das assembléias e os jurados, bem como os magistrados e conselheiros, eram indenizados, como diríamos hoje, pelo ‘tempo perdido’. A democracia não só estava politicamente concebida, como também economicamente firmada.

E funcionou bem. Na última parte do século V a.C., os cidadãos compareciam às assembléias e votavam nas questões de política geral.”

Cuidando, igualmente, da Grécia, RICARDO V. TORNELL (57) faz um exame minucioso da sua civilização, destacando as principais etapas de sua evolução.

E dessa análise pormenorizada ressalta, ainda mais nítida, a evidência de que os gregos, em geral, e particularmente os atenienses, procuraram sempre estruturar-se politicamente em formas democráticas, os diversos setores da sociedade se integrando sempre no governo, através de seus órgãos representativos!

Na Grécia antiga, diz ele:

“La forma de gobierno era la de una monarquía de sucesión hereditaria, en cuyo rey caían todos los poderes. Era presidente nato de la asamblea popular y estaba asesorado por un consejo de ancianos.”

(55) COON, Carleton S. — “A história do homem” — Coleção Descoberta do Homem — Tradução de MILTON AMADO — Editora Itatiaia Limitada, Belo Horizonte, 1960.

(56) CHILDE, Gordon — O Que Aconteceu na História — Tradução de WALTENGIR DUTRA — Zahar Editores, Rio, 1960.

(57) TORNELL, Ricardo V. — ob. cit.

Mesmo durante a monarquia absoluta havia, como se vê, uma assembleia popular, presidida pelo próprio rei, e um conselho de anciãos, ambos esses órgãos colaborando com o soberano em suas tarefas governamentais.

Nessas instituições políticas, rudimentares, sem dúvida, já despontava a figura do Parlamento. Nas, a semente do poder político.

O rei reinava, mas, em seu governo, tinha que respeitar as tradições e subordinava-se ao **referendum** da Assembléia dos Anciãos.

O tempo foi fluindo, as coisas se modificaram, a democracia amadureceu. Prossegue R. V. TORNELL (58):

“Pero ya en el año 900 antes de Jesucristo, se había efectuado una evolución política en la mayoría de los Estados griegos, que habían pasado al régimen republicano, aunque adoptando esta forma de gobierno varias modalidades, según los Estados. Los hubo que se regían por asambleas aristocráticas en las cuales sólo tenían voz y voto los miembros de determinadas familias que, también, se repartían los cargos públicos y las funciones de mando, y otros, seguían procedimientos democráticos, en que los ciudadanos votaban y hablaban en las asambleas, interveniendo en los asuntos administrativos y de gobierno. Sólo en Esparta subsistió el cargo de rey hasta los últimos tiempos, aunque moderado su poder por instituciones y magistrados especiales.”

O poder político foi, desse modo, se impondo a pouco e pouco. Primeiro, assembléias aristocráticas, antecipações da Câmara dos Lordes; depois, as assembléias populares, germe da Câmara dos Comuns. Sempre, porém, o poder político, órgão representativo da sociedade, ajudando o rei, fiscalizando o rei, governando com o rei. Era o Parlamento, em seu início, mas já se fazendo valer.

Foi esse o panorama político na Grécia toda. Havia, no entanto, diferenças políticas, algumas acentuadas, entre uma cidade e outra. Desses cidades, todos sabem, as mais famosas foram Esparta e, principalmente, Atenas. Constituíram, as duas, os Estados-padrão da cultura política grega. R. V. TORNELL (59) indica as semelhanças e as diferenças entre as duas civilizações, comentando, sobre Esparta:

“La forma de gobierno era monárquica, pero con unas modalidades características. Actuaban dos reyes, cuyos poderes nominales eran, a la vez, religiosos, judiciales y militares. Sin embargo, en estos dos últimos aspectos, su autoridad estaba mediatisada por el Senado, que llegó a asumir los Poderes Legislativo y Judicial y aún gran parte del Ejecutivo. El Senado, cuya institución se atribuye a LICURGO, era un consejo formado

---

(58) TORNELL, Ricardo V. — ob. cit.

(59) TORNELL, Ricardo V. — ob. cit.

por veintiocho miembros de clase noble que habían de ser mayores de sesenta años y ejercían cargo vitaliciamente. Su misión consistía en proponer reformas que la asamblea popular compuesta por todos los ciudadanos mayores de treinta años, aprobaba o rechazaba. Esta asamblea elegía un tribunal o junta compuesta por cinco magistrados (éforos) cuyos poderes se renovaban anualmente. Los éforos (o sea "inspectores") vigilaban secretamente en todo el Estado el Poder Ejecutivo y llegaran, con el tiempo, a alcanzar tal grado de autoridad, que los reyes habían de jurar ante ellos la observancia de las leyes, a cuyo juramento correspondían los éforos con otro, prometiéndoles que en tanto lo hicieran así, sería respetado su poder."

Ora, Esparta foi, na Grécia antiga, o exemplo clássico de Estado totalitário, do tipo socialista, malgrado sua forma monárquica de governo. No entanto, como se comprova pela análise dos historiadores, ali existiu, na fase áurea de sua civilização, um Poder Legislativo forte, se bem que de natureza aristocrática — o Senado. E, também, uma Câmara popular, do mesmo modo forte, tanto que elegia os éforos e controlava os atos do Executivo. E o rei só era respeitado na medida em que respeitasse as leis. Na realidade, o poder maior estava na assembléia, que, inclusive, poderia aceitar ou rejeitar as reformas propostas pela Câmara Alta, o Senado, instituição também representativa, porém aristocrática.

Sobre Atenas, relata R. V. TORNELL (60):

"El gobierno, en los primeros tiempos, fue monárquico, como en todos los pueblos helenos; pero por los años 1050 antes de Jesucristo aparecieron al frente del país los arcontes o gobernadores, con magistratura vitalicia y vinculada en una sola familia. El arconte respondía de sus actos ante una asamblea general, que aunque titulada del pueblo, era, sin embargo, la nobleza el elemento influyente. Así, Atenas, hasta después de la primera Olimpiada, fue una república aristocrática, a cuyo arcontado sólo tenía acceso los individuos de una familia y cuyo Tribunal Supremo o Areópago estaba formado por miembros de la nobleza."

Como em Esparta, portanto, a classe nobre era, em verdade, quem dominava o poder em Atenas, àquela época, através, todavia, de uma assembléia.

Mais tarde, porém, com SÓLON, o regime se modificou e a assembléia, democratizada, passou a ter primazia nas decisões governamentais. É o que narra, ainda, R. V. TORNELL:

"Continuaron los nueve arcontes. Se elegía, anualmente, por sorteo, un Consejo de Estado, o Senado, llamado Boule (Consejo) que preparaba disposiciones que eran sometidas para su aprobación a la asamblea popular o ecclesia, que la constituyan

(60) TORNELL, Ricardo V. — ob. cit.

ciudadanos de todas clases y era la que decidía en todas las cuestiones de gobierno."

E explicitando melhor:

"Las medidas de SÓLON no eran una operación quirúrgica, como la Constitución de Esparta, sino que con sus suaves y aún diríamos artísticos procedimientos preparaba a la encumbrada clase de los eupátridas a habituarse a la idea de la pérdida de su omnipotencia mientras el proletariado se educaba con el uso de sus derechos. El gobierno se cambió también pero con moderación. Los arcontes fueron nueve y su presidente no era el rey, o *basileus*, sino uno de ellos. Los fallos de los arcontes podían apelarse ante una asamblea, o *boule*, de cuatrocientos ciudadanos. El areópago quedó tal como estaba, pero en adelante debía actuar como un Senado, para vigilar el cumplimiento de las leyes y hacer justicia en los casos de homicidio y ataques a la seguridad del Estado."

Essa análise nos mostra que SÓLON compreendia que a natureza não dava saltos. Dessa maneira, o governo não passou abruptamente das mãos da nobreza para as do povo. A democracia, em Atenas, foi uma conquista feita progressivamente, por etapas.

OLIVEIRA LIMA<sup>(61)</sup>, a seu turno, segue essa mesma linha de pensamento, assim apontando as transformações na política grega, sempre dirigidas no sentido da afirmação da democracia e do maior prestígio dos órgãos representativos da opinião pública:

"A Grécia ensinou à Europa o que é a democracia. Já foi dito com justeza, a história das antigas civilizações asiáticas é uma história de dinastias, ao passo que a das antigas civilizações européias é uma história de povos governando-se por si. A princípio, os pequenos Estados gregos tinham seus reis hereditários, de caráter patriarcal, que reuniam funções militares, religiosas e judiciais; mas no seu seio se abriram lutas de classes, aristocráticas e populares, e delas derivou o governo representativo, não, porém, sem lenta evolução.

Em Atenas, por exemplo, comunidade-tipo na democracia helênica, deu-se a mudança de sistema por ocasião da invasão do Peloponeso pelos dórios (em data por alguns fixada em 1045 a.C.) passando a suprema magistratura, cujo último titular dinástico, CODRO, caía defendendo a cidade, a ser exercida por um rei eleito dentre os nobres e vitalício, logo após decenal, e, por fim (683 a.C.) por nove arcontes renovados anualmente, uma espécie de Conselho Federal suíço."

Esse conselho de arcontes, eleito pelo povo, já valia como um órgão representativo da comunidade, com funções deliberativas, legislativas e executivas.

(61) LIMA, Oliveira — ob. cit

A Grécia foi, por conseguinte, indiscutivelmente, um exemplo de organização política na antigüidade, revelando, desde o começo de sua história, instituições com feição democrática, as quais, com o correr do tempo, se foram aperfeiçoando, até se consolidarem, elevando aquela civilização a uma altura jamais atingida por outros povos.

O amor e o respeito às leis, estas elaboradas por órgãos coletivos, com senso realístico e em processos democráticos, e sempre traduzindo necessidades sociais, tudo isso marcou a paisagem política grega quando aquela civilização atingiu a sua maioridade: nenhuma lei casuística, o povo sempre presente, as leis feitas com cautela, sem pressa, objetivando o bem da comunidade. Eis como FUSTEL DE COULANGES<sup>(62)</sup> descreve o processo legislativo em Atenas:

“Atenas sabia muito bem que a democracia só podia sustentar-se pelo respeito das leis. O cuidado de procurar as modificações que podia ser útil introduzir na legislação pertencia especialmente aos tesmótetos.

As propostas deles eram apresentadas ao Senado, que tinha o direito de rejeitá-las, mas não de convertê-las em lei. No caso de aprovação, o Senado convocava a assembléia e dava-lhe participação do projeto dos tesmótetos. Mas o povo nada devia resolver imediatamente; adiava a discussão e, entretanto, designava cinco oradores que deviam ter como missão especial defender a antiga lei e fazer sobressair os inconvenientes da inovação proposta.

No dia fixado, o povo reunia-se de novo e escutava primeiro os oradores encarregados da defesa das leis antigas e depois os que apoiavam as novas. Ouvidos os discursos, o povo não se pronunciava ainda. Contentava-se em nomear uma comissão muito numerosa e composta exclusivamente de homens que tivessem exercido as funções de juiz. Essa comissão examinava o assunto, ouvia de novo os oradores, discutia e deliberava. Se rejeitada a lei proposta, este julgamento não tinha apelação. Se a aprovava, reunia outra vez o povo que, pela terceira vez, devia votar e cujos sufrágios transformavam a proposta em lei.”

Finalmente, queremos salientar, na história política da Grécia, algo muito significativo e que ocorreu, também, na Pérsia, em relação às satrapias, e entre os etruscos, no tocante às suas cidades: a instituição de um órgão de deliberação coletiva para debater e decidir sobre problemas, não de um Estado, mas de diversos Estados, unidos em uma espécie de federação.

Trata-se de uma assembléia, digamos, multinacional, espécie do Parlamento europeu de nossos dias, criado pelas Ligas Anfictiônicas, sobre o qual assim se manifestou OLIVEIRA LIMA<sup>(63)</sup>:

(62) COULANGES, Fustel de — ob. cit.

(63) LIMA, Oliveira — ob. cit.

“As ligas anfictiônicas representavam o desenvolvimento do princípio federativo, não mais em face do inimigo, mas sob o influxo da idéia de solidariedade expressa na raça e com um caráter juntamente temporal e espiritual. As anfictiônicas eram ligas de cidades ou tribos vizinhas para celebração de ritos religiosos num santuário, ou para proteção de um dado templo. Daí, conduzindo a religião, a política e as letras, passariam a acordos políticos rudimentares.”

E mais:

“O conselho de anfictiões era de fato uma assembléia representativa, pois que a formavam deputados dos doze Estados ou cidades da confederação, os quais discutiam, na sua reunião, questões de interesse comum, de caráter, no entanto, mais de disciplina religiosa do que política.”

As Cidades da Liga, nos acordos celebrados por elas, na assembléia comum, selavam, inclusive, compromissos de defesa, por todas, de qualquer delas, quando vítima de ataque de outra que tivesse rompido o combinado.

Em suma, a Liga Anfictiônica valia, em tom menor, como uma miniatura da Liga das Nações, ao mesmo tempo em que, nela, começava a germinar o direito das gentes.

#### XV — Parlamento, também, entre os etruscos

Consoante revelam as pesquisas arqueológicas, a civilização dos etruscos, povo que se fez notar no século VIII a.C., mereceu a admiração de todos, máxime em suas criações artísticas.

Vale notar, entretanto, que também no plano político aquele povo, que um dia dominou grande parte da Itália, fez jus ao apreço dos estudiosos. É que, naquele tempo distante, aquela gente já evidenciava pendores democráticos, eis que os problemas de suas tribos eram discutidos e solucionados por um órgão representativo de todas elas, isto é, por uma instituição de caráter coletivo.

Sobre os etruscos, escreve PAUL ULRICH (64):

“Houve, pois, um tempo em que os etruscos, reunidos numa confederação de doze cidades — o Decápolo — estenderam o seu domínio sobre todo o litoral do Mar Tirreno.”

E acrescenta:

“É cerca do século VIII a.C. que o Decápolo, muito avançado sobre os povos contemporâneos da Europa, adota o costume de reunir todos os anos verdadeiros Estados Gerais, aos

(64) ULRICH, Paul — ob. cit.

quais as doze cidades enviavam deputados gerais. O local de reunião nunca foi alterado: era Fanum Voltumnae, um santuário dependente de Volsínios. Estas assembléias permitiam resolver os negócios comuns da confederação."

Também entre os etruscos, tal como entre os gregos com a Liga Anfictiônica, uma assembléia integrada por delegados de diferentes tribos tratava das questões do interesse de todas, assim se afirmado, igualmente, como um Parlamento comum a todas elas.

Ali estava, certamente, um Poder Legislativo altamente dimensionado.

#### XVI — Em Roma: instituições complexas e assembléias prestigiosas

Roma, outra grande Cidade-Estado da antigüidade, sucessora de Atenas como centro do mundo, que dominou por longo tempo, teve, também, desde o início de sua história, uma vocação democrática, que se traduziu em órgãos representativos de setores da sociedade, mesmo nos primórdios da realeza.

Assim, escreve R. V. TORNELL<sup>(65)</sup>:

"Prescindiendo de las leyendas que envuelven los primitivos tiempos de Roma, es lo cierto que, primeramente, fue gobernada por reyes electivos, cuya designación hacia una asamblea de ciudadanos notables y, en su gobierno, eran asistidos por un Senado."

Desde a sua aurora histórica, pois, a Cidade Eterna já dispunha de uma assembléia, elegendo seu governante, e um outro órgão político — o Senado, assistindo o rei em seu governo.

Sabe-se que, tanto a assembléia como o Senado, eram constituídos de figuras da classe aristocrática. O que importa, porém, é que, na estruturação política da cidade romana, já se cogitava de uma participação de representantes da sociedade na condução dos negócios públicos.

O mesmo informa OLIVEIRA LIMA<sup>(66)</sup>:

"... a realeza era absoluta, concentrando os monarcas em si todas as funções públicas — executivas, militares, judiciais e sacerdotais — e sendo para o Estado o que o pai de família era para esta. Os chefes dos antigos clãs ou gentes formavam o Senado ou conselho consultivo do rei e saíam da nobreza hereditária dos patrícios, nome etimologicamente derivado de *patres*.

(65) TORNELL, Ricardo V. — ob. cit.

(66) LIMA, Oliveira — ob. cit.

ou pais, quer dizer, os fundadores da pátria. Eles sós tinham todos os direitos e privilégios dos cidadãos romanos: os privados, como o direito de comerciar e o direito de matrimônio, isto é, de formar família com nome patronímico (*jus commercii* e *jus connubii*) e os públicos, como o direito de votar na assembléia, de desempenhar qualquer decisão do magistrado para o povo."

Mesmo em se tratando de uma monarquia absoluta, havia um Senado. O rei ouvia alguém. Esse alguém eram os representantes dos patrícios, que, senhores do poder econômico, eram, em verdade, também os senhores do poder político, tanto que elegiam os reis: "el rey era elegido por el Senado" (67).

De qualquer modo, existia um órgão político de representação, o Senado, com poderes muito grandes. Órgão aristocrático, sem dúvida, mas autêntico, pois eram os patrícios que dominavam a sociedade. Ainda hoje, em todos os países democratas, neles incluindo o Brasil, é elevado o número de parlamentares provindos das classes economicamente mais fortes.

O povo, todavia, nunca esmoreceu em sua luta por um lugar ao sol. Pugnou bravamente, sem cessar, por seus direitos, até que um dia viu sua causa vitoriosa. MOSES HADAS (68), reportando-se a essa fase da história de Roma, depois de salientar que "a história da Primeira República é a história da luta do povo, do homem comum, por um direito mais amplo de voto no governo e pela igualdade social", salienta:

"A primeira conquista da luta dos plebeus foi a criação, no início do quinto século a.C., do Conselho da Plebe (Concilium Plebis). Os tribunos — eleitos para o cargo pelo Conselho da Plebe, constituído por todos os plebeus de Roma — serviam por um ano e exerciam singular poder. Só eles podiam convocar o Conselho da Plebe. No interesse de seus constituintes podiam impedir qualquer medida proposta por um membro do Senado, ou Comitia Centuriata — ou até mesmo qualquer ato de qualquer autoridade — gritando simplesmente a palavra veto (eu proíbo)."

Surgia, dessa maneira, ao lado do poder aristocrático, um poder popular. Aperfeiçoava-se a democracia romana. E os órgãos de representação dos diversos setores sociais foram ganhando prestígio e se afirmando.

O Conselho da Plebe foi uma instituição popular, com funções de controle do governo.

(67) PIJOAN — ob. cit.

(68) HADAS, Moses e os redatores dos livros TIME-LIFE, "Roma Imperial" — Tradução de GULNARA LOBATO MORAES PEREIRA e IOLANDA STEIDEL DE TOLEDO — Livraria José Olympio Editora, Rio, 1969.

A propósito, convém acentuar que nem sempre as divergências entre patrícios e plebeus resolvem-se em termos conflitantes. O espírito romano, com tendência à conciliação, tentava, normalmente, soluções políticas apaziguadoras:

"Nos negócios públicos — observa A. MC DONALD (69) — a oposição entre os nobres patrícios e a plebeia conduziu mais freqüentemente a compromissos úteis do que a resultados negativos. Assim, o **concilium plebeu** e os seus tribunos imponham-se junto da grande assembléia da população, a **Comitia Centuriata**, que representava o povo na resolução dos problemas militares, enquanto os cônsules, com a autoridade independente do seu **imperium**, e o Senado, exercendo o seu poder consultivo, tratavam do aspecto executivo do governo. Quando Roma consolidou o seu território, a população podia ser registrada, segundo as diversas localidades, em tribos, e encontramos uma nova assembléia, a **Comitia Tributa Populi**, que daria a sua contribuição no campo da legislação geral."

As classes se entrelaçavam, gradativamente, aos poucos constituindo um organismo político compacto, em que assentou o Estado romano a sua grandeza.

Órgãos espelhando as variadas camadas da sociedade se faziam atuantes na obra governamental. Em seu conjunto, equivaleriam ao Parlamento moderno, fazendo leis, nomeando, demitindo, controlando, fiscalizando, fazendo acordos etc., etc.

No fundo dessa paisagem complexa e confusa, despontavam um sentimento humanista e uma consciência jurídica que haveriam de marcar a alma italiana pelos séculos vindouros.

A propósito, no ano 300, três patrícios viajavam aos centros de cultura helênica, com o objetivo de tomarem conhecimento da reforma de SÓLON, e, retornando a Roma, com os subsídios conseguidos, elaboraram, para os Decêniros, a Lei das XII Tábuas. E JAYME DE ALTAVILA (70), aludindo a esse fato, e citando ROUSSEAU, comenta:

"ROUSSEAU, encomiando o esforço tabulário, lembra que os Decêniros deram amplas satisfações ao comício, no momento de fazerem a explanação do seu código, elucidando que nada do que ali se achava corporificado teria eficiência sem o consenso do povo, acrescentando: "Romains, soyez vous-mêmes les auteurs des lois qui doivent faire votre bonheur".

Uma promulgação vinculada em tal forma à alma da plebe, até então vazia de entusiasmo pelo **res sacra**, somente poderia

(69) DONALD, A. Mc — "Roma Republicana" — Coleção História Mundial — Tradução de MARIA DOS ANJOS LIMA VIEIRA — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1971.

(70) ALTAVILA, Jayme — *ob. cit.*

ser recebida com explosões de triunfo e alicerces de fé nos seus destinos. Porque o direito, que era mal balbuciado pelos magistrados na perniciosa penumbra do templo, começava a falar bem alto pelas bocas de bronze das XII Tábuas."

Foi o começo, apenas. Mas aquele povo aprendeu, nas praças, e, depois, nos recintos dos conselhos e das assembléias, a fazer valer as suas reivindicações. Governavam reis, dominavam os aristocratas, mas a plebe, pelo exercício do voto, ia adquirindo uma visão legalista das coisas que breve farçaria uma reestruturação da sociedade em bases mais democráticas.

Vejamos, agora, em síntese de RICARDO VERA TORNELL, como, afinal, o Estado romano estruturou-se politicamente, e quais foram seus órgãos representativos básicos. Diz ele (71):

**Comitia Curiata** — Entre las instituciones políticas romanas figuraron tres asambleas legislativas diferentes, llamadas todas **comitia** (junta): los **Comitia Curiata** (comicios de curias); los **Comitia Centuriata** (comicios de centurias), y los **Comitia Tributa** (comicios de tribus). La de los Comitia Curiata fue la más antigua y era una asamblea exclusivamente patricia, que elegía rey, dictaba leyes, y decidía en todos los casos que afectaban a los ciudadanos. Sin embargo, sus poderes fueron transmitiéndose a los Comitia Centuriata, y mucho antes del fin de la República, aquella asamblea patricia se había convertido en una institución meramente formularia.

**Comitia Centuriata** — Esta Asamblea, constituida también durante el período monárquico, y la segunda en el orden cronológico, acogía entre sus componentes a patricios y plebeyos, que votaban juntos, y cuya distribución estaba fundada en la riqueza que poseían, contrastada por un censo o registro de ciudadanos y de sus bienes. Facilmente se comprende que la fundación de esta asamblea fue un medio para dar acceso al elemento democrático conservando, al propio tiempo, la preponderancia de la clase aristocrática. Los Comitia Centuriata fueron, durante algún tiempo, la asamblea soberana de la nación y entre sus facultades estaban: la elección del rey en los tiempos monárquicos, y los altos cargos del Estado, bajo la República; la de dictar y derogar leyes, y la decisión de apelaciones judiciales. Con el tiempo fueron ampliándose estas atribuciones, hasta poder declarar la guerra o firmar la paz, decidir en los casos de alta traición y en las apelaciones sobre asuntos criminales. Pero también esta asamblea fue suplantada por la gran asamblea popular de los Comitia Tributa.

**Comitia Tributa** — Los Comitia Tributa (o asamblea basada en la división del pueblo en tribus locales) llegaron a constituir,

(71) TORNELL, Ricardo V. — ob. cit

más adelante, una asamblea meramente plebeya que votaba por tribus y no por individuos. Corriendo el tiempo, se engrandecieron sus poderes, llegando al punto de poder desechar toda la legislación iniciada por el Senado en los Comitia Curiata y a paralizar todo el mecanismo de la administración."

Ressalta, de tudo, uma incessante e progressiva valorização do Poder Legislativo (político) como órgão de representação das diversas camadas da sociedade.

Há, no processo político da Península, uma gradativa democratização das instituições, embora o elemento riqueza seja, sempre, um fator preponderante na ascensão dos indivíduos aos cargos de maior poder decisório.

Os aristocratas, ante o avanço político da plebe, buscam defender seus privilégios, mas as massas vão conseguindo algumas concessões, até que o povo faz prevalecer, afinal, a sua vontade.

De qualquer modo, todos os setores da sociedade participavam, de alguma forma, direta ou indiretamente, dos órgãos estatais de representação.

O fato é que o Poder Legislativo, com um caráter aristocrático, popular ou misto, fez-se presente e atuante em Roma, através dos vários comícios: de Cúrias, de Tribos e de Centúrias, além do Senado.

É preciso, todavia, não olvidar que, apesar de todas as conquistas populares e da maneira inteligente e prática como as diversas classes sociais harmonizaram seus interesses, na realidade os aristocratas, por vias astuciosas, sempre conseguiam — como hoje os potentados — manter em suas mãos as rédeas do governo.

"As assembléias do povo, reunindo-se nas suas centúrias ou tribos ou no Concilium Plebis, constituíam os conselhos legislativos e, normalmente, decidiam sobre os assuntos que lhes eram propostos pelos magistrados que as presidião, depois de consultas prévias com o Senado. Podia, pois, acontecer que os assuntos fossem propostos pelos próprios cônsules ou tribunos. Assim, os nobres, ao usarem a sua influência pessoal, podiam indiretamente impor a sua vontade ao Estado" (A. MC DONALD) (72).

Apesar disso, cumpre ressaltar que, dado o caráter do povo, aberto ao diálogo, ao seu espírito legalista e à sua notável habilidade política, o governo romano soube sempre conciliar os interesses das diversas classes, de molde a evitar choques irremediáveis, donde essa apreciação de MONTESQUIEU (73):

(72) DONALD, A. Mc — ob. cit.

(73) MONTESQUIEU — *Considérations sur les Causes de la Grandeur des Romains et de leur Décadence* — Hachette et Cie — Paris, France, 1912.

*“Le gouvernement de Rome fut admirable, en ce que, depuis sa naissance, sa constitution se trouve telle, soit par l'esprit du peuple, la force du sénat, ou l'autorité de certains magistrats, que tout abus du pouvoir y peut toujours être corrigé.”*

Prossigamos, porém:

Já vimos a estrutura dos comícios, suas composições, suas funções, sua categoria política.

Vejamos, agora, em maiores detalhes, como essas diversas assembleias se posicionaram no quadro político e como influíam na gestão dos negócios do Estado, para isso ouvindo JACQUES FRANCIS ROLLAND<sup>(74)</sup> e seus colaboradores:

*“A soberania do povo se exercia mediante assembleias eleitorais, os comícios. Nos comícios dos centúrios, os cidadãos se dividiam em cinco classes, segundo o censo. As classes mais elevadas votavam primeiro e, visto que elas compreendiam um grande número de centúrias (subdivisões de uma classe), os ricos dispunham do voto. Os plebeus tinham obtido uma outra forma de assembleia, os comícios tribais, nos quais os cidadãos eram classificados, não segundo o censo, mas segundo o seu lugar de residência, em tribos, ricos e pobres misturados. Havia 4 tribos urbanas e 31 tribos rurais. Mas uma vez que se votava por tribos, os ricos, que se inscreviam no campo, asseguravam igualmente a maioria. As assembleias votavam as leis e elegiam os magistrados. Os comícios das centúrias elegiam os cônsules, os pretores, os censores e os edis curiais. Os comícios tribais designavam os questores, os tribunos, os edis da plebe. Os dois cônsules, pais e tutores do Estado, representavam a República, vigiavam a aplicação das leis, comandavam o exército em tempo de guerra.”*

Um sistema complicado, como se vê. Muitos órgãos, muitas discussões, muitos pormenores. Uma talvez excessiva distribuição de competências. Em tudo isso, no entanto, é de realçar-se o espírito político do romano, objetivando a participação de delegados de todas as classes no encaminhamento dos negócios do Estado, fato que demonstra o seu apreço pelos órgãos de representação das várias camadas da sociedade.

Não podemos, ao falar das instituições políticas de Roma, esquecer o Senado, entidade que, pela sua importância, desempenhou papel preponderante na sua história e que foi também, conquanto não popular, um órgão representativo da sociedade romana.

*“Os senadores” — escreve OLIVEIRA LIMA<sup>(75)</sup> —, “eram vitalícios, circunstância que empresta à orientação dos negócios públicos uma notável continuidade de vistas, como MONTES-*

(74) *HISTORAMA — A grande aventura dos homens* — Supervisão de JACQUES FRANCIS ROLLAND — Editora Codex Ltda., Vol. 2, Buenos Aires, Argentina, 1972.

(75) LIMA, Oliveira — ob. cit.

QUIEU mais tarde apontou. A escolha recaía no geral sobre indivíduos traquejados no governo, os quais podiam achar-se à vontade no indicar aos cônsules a marcha a seguir nas relações externas. Cabia-lhes fixar as contribuições a serem cobradas e seu modo de percepção e propor a paz e a guerra ao povo, que se acostumara a seguir docilmente os conselhos da sua experiência e patriotismo. Na fase de expansão romana, realizada que fosse qualquer conquista, cumpria-lhes regular sua administração."

De formação aristocrática e com funções mais executivas que legislativas, foi, no entanto, o Senado um órgão essencialmente político, e suas atividades coincidem, em grande parte, com as exercidas pelo Parlamento e, sobretudo, pelo Senado moderno, inclusive o brasileiro.

Entremos, malgrado esse aspecto nobre, entrosava-se com os outros órgãos populares, constituindo, com estas e com o rei, um conjunto político harmonioso:

*"La elección del rey la hacía, pues, el Senado — ensina PIJOAN (76) — pero necesitaba ser confirmada por aclamación en la asamblea del pueblo todo, reunido para el objeto."*

Mesmo mais tarde, quando de pressão em pressão, o povo conseguiu ver concretizadas muitas reivindicações, estas foram obtidas — diz ainda PIJOAN — "sin debilitar tampoco al Senado."

Sobre o assunto, há, porém, um comentário de R. V. TORNELL (77), que vale como um resumo perfeito do que o Senado significou na história do povo romano: sua composição, o valor de seus integrantes, o processo de sua investidura, suas funções legislativas, políticas e administrativas, tudo isso é abordado, de modo sucinto e completo, por aquele escritor:

*"El Senado romano — la institución más famosa de todas las de Roma fue el Senado o Consejo de Ancianos, cuya denominación ha quedado como genérica de todas las instituciones análogas. Fue fundado durante la monarquía y, en sus principios, constaba de 300 miembros, cuyo número ascendió luego a 600, y llegó a ser el gran consejo ejecutivo de la república romana. Sólo podían ostentar la vestidura de senador quienes hubieran ejercido, por lo menos, uno de los cinco altos cargos del Estado, a saber: la cuestura, la edilidad, la pretura, la censura o el consulado. La dignidad era vitalicia, salvo caso de expulsión dictada por los censores, que proveían las vacantes con nuevos miembros idoneos, cada cinco años. La elección senatorial, al igual que en los Comitia Centuriata y Comitia Tributa, debía ser autorizada*

(76) PIJOAN — ob. cit.

(77) TORNELL, Ricardo V. — ob. cit.

por el voto popular, por lo que los senadores habían de gozar de la confianza pública. Los poderes de esto alto cuerpo fueran muy amplos. Intervenía en la legislación, puesto que había de aprobar previamente las proposiciones de ley que se remitían a las asambleas populares, mientras que sus propios decretos, llamados **senatus consulta** (senado-consulta, decretos del Senado) eran válidos para todos los asuntos referentes a la administración interior, al gobierno provincial, a la política exterior y a la religión. En los asuntos exteriores, el Senado gozaba de plenas atribuciones, excepto para declarar la guerra y concertar la paz, facultades que estaban reservadas a los Comitia Centuriata. El Senado nombraba los gobernadores de las provincias; en la guerra vigilaba la marcha de las operaciones y nombraba o destituía a los generales; en las relaciones exteriores corrían a su cargo las negociaciones y designaba embajadores, elegidos entre sus componentes. La administración de la Hacienda y todos los asuntos religiosos eran exclusivamente de su incumbencia y, finalmente, en caso de gravedad y urgencia podía suspender la Constitución y nombrar, a su arbitrio, un cónsul con poderes absolutos (dictador)."

A propósito, lembremos que o nosso Congresso Nacional é quem autoriza a declaração de guerra e a passagem de tropas pelo território nacional e quem referenda a assinatura de tratados, e que é o Senado quem aprova a escolha de embaixadores e de outras autoridades e quem autoriza empréstimos externos aos Municípios etc.

### XVII — Fenícia — sociedade mercantil, assembléias plutocráticas

O povo cartaginês notabilizou-se pela atividade mercantil, em terra e no mar. Por isso mesmo, desempenhou um relevante papel no mundo antigo, no que diz respeito à difusão de produtos de diferentes regiões, objeto de transações constantes com outros povos. E, também por isso, a aquisição de riqueza foi o objetivo maior da sociedade fenícia.

Com muita gente rica, o poder político, em Cartago, só poderia estar nas mãos de quem detivesse o poder econômico.

Comenta GERHARD HERM (78):

"Quem realmente fazia política era o aristocrático clube dos Senadores, ou melhor, a Junta dos Cem, à qual, não obstante o nome, pertenciam cento e quatro notáveis."

E continua:

"O Parlamento, que era constituído de algumas centenas de membros, só podia discutir, rejeitar ou aceitar as resoluções

(78) HERM, Gerhard — *A Civilização dos Fenícios* — Otto Pierre Editores Ltda., Rio, 1979 (sem indicação do tradutor).

preparadas pelos Senadores. Se surgissem algumas divergências de opinião entre a assembléia dos patrícios e os sufetes, a última palavra ficava com a assembléia popular."

O sufete chefiava o governo. Ele "era convocado para ocupar seu cargo de duas maneiras" — explica, ainda, GERHARD HERM (79): "de um lado, poderia ser escolhido pelo Senado, que era uma espécie de parlamento, cujos membros eram também patrícios; de outro lado, poderia também ser eleito pela assembléia popular, à qual pertenciam todos os cidadãos maiores de idade."

"Em seu conjunto" — completa aquele autor (80) — "ao que parece, eles haviam criado um sistema parlamentar quase perfeito, impregnado de elementos da democracia direta. Dentro desse sistema, os sufetes devem ter tido os poderes judiciais, a par de limitados poderes executivos, enquanto que o Senado e a assembléia popular dividiam entre si o Poder Legislativo e os demais de uma sociedade constituída."

O governo fenício era, pois, controlado por órgãos efetivamente representativos da sociedade, esta espelhada em duas classes principais: a aristocracia (ricos) e o povo.

Sociedade rica, economicamente forte, certamente por isso a assembléia popular teve tanta força política. É que o comércio se faz para os ricos, mas quem trabalha na produção e na circulação das riquezas são os operários das diferentes categorias, gente do povo.

Isso, o que se passava em Cartago.

Diversa da de GERHARD HERM é a versão de ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER (81) sobre o tipo, a natureza e o valor da organização política dos fenícios, pelo menos em outras cidades da Fenícia, eis que dizem:

"Quase em toda parte e quase sempre, a cidade fenícia é encabeçada por um rei. E tal função é, normalmente, absoluta: é o que se verifica, certamente, com Hirã de Tiro na época de Salomão. Mas, mesmo em princípio e amiúde na prática, deve o monarca contar com outras forças. O sacerdote do principal deus da cidade dispõe de tal influência que às vezes dela se serve para usurpar a realeza. Constatata-se sempre a existência de um conselho de "anciãos" e magistrados; os dois "sufetes" ou juízes, em Tiro, por exemplo. Por seu recrutamento social, estes órgãos representam a classe rica, e nesta não se percebe distinção alguma entre proprietários territoriais e armadores, o que prova

(79) HERM, Gerhard — ob. cit.

(80) HERM, Gerhard — ob. cit.

(81) AYMARD André, AUBOYER Jeannine — ob. cit.

que as grandes famílias têm interesses mistos. Quanto ao povo, mesmo que exista uma assembléia, seu papel é nulo, afora nos momentos de agitação, quando os chefes e os grupos opositos se utilizam de todos os meios para alcançar os seus fins."

Quem estará certo: GERHARD HERM, que atribui à assembléia popular uma posição preponderante na política fenícia, ou ANDRÉ AYMARD e JEANNINE AUBOYER, que consideram nulo o prestígio dessa assembléia?

Parece mais aconselhável admitir que a verdade pende para GERHARD HERM, pois a riqueza dos ricos é feita com o trabalho dos pobres, e, assim, é bem possível que os aristocratas, no próprio interesse pessoal, prestigiassem os representantes das massas.

De qualquer modo, cabe considerar que o poder econômico está quase sempre vinculado ao poder político e, seja como for, funcionava um parlamento na Fenícia.

Informações mais ou menos eqüidistantes das fornecidas pelos citados autores são as de DONALD HARDEN (82):

"... parece que em todas as cidades fenícias a monarquia hereditária cessou, em certa época, e que uma oligarquia tomou o seu lugar. Sob a administração persa — ou talvez antes — os conselhos dos mais velhos, formados por ricos comerciantes, que, sem dúvida, já existiam sob o nome de conselheiros das monarquias, começaram a exercer grande poder. Em Tiro, uma dupla magistratura chegou a desempenhar funções executivas. Caso semelhante aconteceu em Cartago, talvez no século V, quando terminou a dominação Magonid, pois ARISTÓTELES, ao escrever no século IV, diz que o poder constitucional estava nas mãos de dois magistrados (eleitos anualmente, talvez, e chamados reis ou sufetas), um senado de 300 membros vitalícios e um outro corpo de 104 membros formava uma espécie de "comissão de segurança pública", cujas relações com o Senado não parecem inteiramente claras, mas que era — segundo JUSTINO, um historiador do século II a.C. — um organismo perante o qual os generais deviam responder pela sua administração, e uma assembléia geral do povo. Ao escrever, duzentos anos depois de ARISTÓTELES, POLÍBIO dá-nos uma relação de certo modo diferente. Mas é evidente que, mesmo nos seus dias, as divisões básicas dos magistrados, senado e assembléia geral, ainda existiam."

Povo mercantil, o fenício, ávido de riqueza, os plutocratas certamente unidos, mas, também, certamente competindo entre si, isso tudo

(82) HARDEN, DONALD — "Os fenícios" — *Collecção História Mundi* — Tradução de GUSTAVO ANJOS FERREIRA — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1971.

deve naturalmente explicar a composição política daquela sociedade, livre o suficiente para não sujeitar-se ao domínio absoluto de um soberano, e, ao mesmo tempo, bastante prática para satisfazer o povo, prestigiando a assembléia pública, pois no meio do povo estavam os indivíduos que os serviam, para eles trabalhando em suas empresas comerciais.

Cartago foi, assim, recorda IVAR LISSNER<sup>(83)</sup> "o próprio modelo da plutocracia", onde "as famílias ricas legislavam e dirigiam a política", mas cujos sufetas eram "eleitos pela assembléia dos cidadãos".

Também HERBERT WENDT<sup>(84)</sup> mostra essa estreita ligação entre o Poder Legislativo (político) e o poder econômico, na sociedade fenícia:

"Aproximadamente por volta do ano 500 a.C., Hanão foi Presidente e Supremo Comandante Militar da República Mercantil de Cartago. Dois sufetas eleitos pelo Senado (quer dizer pela Wall Street cartáginesa) presidiam os destinos da república auxiliados pelos Senadores, pelos Senhores do Comércio e pelo Supremo Tribunal."

O mesmo assevera OLIVEIRA LIMA<sup>(85)</sup>:

"Cartago era politicamente uma oligarquia despótica. Havia, como em Roma, dois magistrados executivos — os sufetas — e um senado composto de capitalistas nababos e egoístas."

E, ainda, PIJOAN<sup>(86)</sup>, que, aliás, tem uma explicação maliciosa para o fato de os fenícios não haverem optado abertamente por um regime monárquico:

"Las ciudades fenicias se gobernaban por un consejo de ancianos que delegaban su autoridad en varios de ellos, llamados **sufetas** o magistrados."

E acrescenta:

"Acaso la razón de no adoptar francamente la monarquía las comunidades de mercaderes sea cierto desdén que muestran siempre los ricos hacia el gobierno, que saben que pueden comprar con sus tesoros. Para qué un título de rey, cuando se dispone del poder sin su responsabilidad ni sus molestias?"

Vê-se, assim, que divergem os historiadores em sua visão do panorama político da Fenícia, especialmente sobre o exato valor de seus órgãos representativos.

(83) LISSNER, Ivar — ob. cit.

(84) WENDT, Herbert — *Tudo Começou em Babel* — Tradução de LEONID KIPMAN — Ibrasa, Instituição Brasileira de Difusão Cultural S.A. — São Paulo, 1962.

(85) LIMA, Oliveira — ob. cit.

(86) PIJOAN — ob. cit.

Todos eles, no entanto, falam-nos de uma sociedade em que as classes atuantes se faziam presentes no governo.

Pela natureza de sua atividade principal — o comércio — exagerou-se, talvez, o valor que lá se atribuiu ao poder econômico, mas uma assembléia popular sempre participou da gestão dos negócios públicos.

Os fenícios não tinham maiores preocupações políticas. O que mais lhes interessava era a aquisição e o gozo de riquezas. Sua atividade era essencialmente mercantil. Mas o Parlamento já existia e já valia, naquele tempo.

### XVIII — Entre os celtas

Entre os celtas as assembléias do povo, que possuíam, além de funções legislativas, outras mais, de natureza executiva, eram órgãos de grande prestígio e de marcante atuação na vida das comunidades.

Havia, ademais, em sua organização política, um perfeito enlaçamento de poderes: o rei, os membros da assembléia e os juízes agindo harmonicamente e em função dos interesses coletivos, estes devidamente considerados, pois todas as tribos eram ouvidas, todas participavam das decisões coletivas. É o que ensina OLIVER LAUNAY<sup>(87)</sup>:

“A prerrogativa mais clara do rei supremo era reunir as assembléias gerais da ilha aonde se dirigiam todas as tribos. O rei não era talvez muito mais do que um ordenador dessas festas.

Os Poderes Judiciário e Legislativo, num país onde a estrutura coletiva não era questionada, não tinham necessidade de ser precisos e diferenciados. Eram rotineiros e pertenciam a um tempo, segundo o caso e segundo os hábitos dos reis, às assembléias públicas e aos jurisconsultos que exerciam a função de juízes, os *brehons*.”

Diz, ainda, o citado historiador:

“Quando, na Gália, os reis progressivamente desapareceram, não foram substituídos por eleitos pela massa, mas por corpos aristocráticos, assembléias ou senados, que delegaram o poder executivo a um *vergobret* ou, para impedir que uma monarquia se reconstituísse, a dois *vergobrets*.”

Havia, assim, no mundo celta, uma indiscutível supremacia das assembléias populares, o que retratava um forte sentimento democrático, digno de nota em uma sociedade daquele tempo.

Os celtas viveram espalhados pela Europa central e ocidental, tendo habitado também na Irlanda. E é sobre os celtas na Irlanda que,

(87) LAUNAY, Oliver — *A Civilização dos Celtas* — Otto Pierre Editores, Rio, 1978 (sem indicação do tradutor).

repetindo mais ou menos o que disse OLIVER LAUNAY, escreveu T. G. E. POWELL<sup>(88)</sup>, depois de destacar o papel que, entre eles, desempenhava o jurista (brithem), na pronúncia de sentenças e como árbitro nas disputas entre funcionários e entre reis e, ainda, na vigilância sobre o país:

"O ajustamento do direito consuetudinário às condições modificadas parece ter competido aos poderes interpretativos dos juristas, mas também o rei estabelecia algumas alterações locais na assembléia (benach) de todo o húath. Todos os anos se reuniam assembléias em certos festivais, e noutras ocasiões, se se mostrasse necessário. Além de sua função legal, desempenhavam importantes funções rituais e econômicas."

Vê-se, assim, que o órgão legislativo possuía, igualmente, competência executiva. Era uma instituição forte e respeitada. E — interessante — as assembléias populares reuniam-se normalmente em dias de festas, o que, certamente, dava às suas deliberações um cunho alegre e popular.

### XIX — Os iberos também tinham seus órgãos de representação

São considerados iberos aqueles povos que, no século V a.C., viveram ao longo das costas da Ibéria, desde o Ródano até às colunas de Hércules.

*Os sistemas políticos desses povos variavam de região em região.*

Dominava, em geral, a monarquia. Mas houve exceções, e, se bem que em formas muito rudimentares, despontavam, aqui e acolá, órgãos políticos de representação popular.

Sobre alguns deles, informa ANTÓNIO ARRIBAS<sup>(89)</sup>:

"No caso de Sagunto, o poder do Senado ou Assembléia devia-se à sua origem grega, e a sua influência sobre os vizinhos ficou patente, quando alguns destes expulsaram os seus reizitos e preferiram um senado. O Senado de Sagunto era constituído por um conselho aristocrático, mas, durante o assédio de ANÍBAL, houve um **praetor seguntinus**, com poderes provisórios emanados daquela instituição."

E sobre a Catalunha:

"Os povos da região catalã foram convocados no ano de 195 a.C. por CATAO, nas pessoas dos **senatores omnium civitum**, o que indica a falta de outros representantes nas tarefas do governo. Tratava-se de simples chefes de família, que representavam os seus povos num regime político democrático, num estádio

(88) POWELL, T. G. E. — "Os Celtas" — Coleção História Mundial — Tradução de RODRIGO MACHADO — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1971.

(89) ARRIBAS, António — "Os iberos" — Coleção História Mundial — Tradução de RODRIGO MACHADO — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1971.

social e econômico indiferenciado pela falta de uma riqueza considerável a repartir."

Se em Sagunto era grande o poder político do Senado, órgão representativo da classe dominante, na Catalunha as coisas já se orientavam num sentido democrático. O importante é que, tanto em uma quanto em outra região, já existiam corpos coletivos de deliberação, de tipo colegiado e expressando a opinião, senão de todo o povo, de setores influentes da comunidade.

## XX — Executivo controlado pelo povo, no mundo eslavo

Povo indo-europeu, os eslavos habitavam, inicialmente, a região norte dos Cárpatos e os territórios do curso central do Dnieper, espalhando-se, porém, mais tarde, pela Europa Central e Oriental e pela Península Balcânica.

Também esse povo, séculos a.C., já conhecia o poder político, em forma de um conselho, o que quer dizer: praticavam a democracia, se bem que singelamente.

MARIJA GIMBUTAS (90), que o estudou, comenta:

"Segundo PROCÓPIO, os eslavos praticavam um sistema democrático, semelhante ao antigo sistema indo-europeu: governo de um chefe de tribo e de um conselho.

Na opinião de alguns especialistas, os eslavos teriam depois adotado uma organização política à semelhança da Sármata, mais eficiente. A necessidade de concentrar o poder nas mãos de um governante já se fazia sentir durante o período cita (700 — 200 a.C.), como o indicam os elementos obtidos através da pesquisa arqueológica, mas o antigo sistema do clã e da tribo ainda se mantinha no século VIII e, possivelmente, no século IX d.C."

O Conselho, naquela época, era o Poder Legislativo dos eslavos, no exercício de suas atribuições políticas.

## XXI — Germanos e Vikings

Os germanos e os vikings viveram em diversas regiões da Europa.

Povos heróicos, amantes da aventura, sua história confunde-se com a lenda.

Pelo seu tipo temerário de vida, revelaram-se amantes da liberdade e, em consequência, teriam que se organizar, social e politicamente, em termos democráticos.

(90) GIMBUTAS, Marija — "Os Eslavos" — Coleção História Mundial — Tradução de ANTÔNIO LAVRA-DOR DA SILVA — Editorial Verbo, Lisboa, Portugal, 1975.

E foi o que aconteceu, consoante escreve PATRIK LOUTH (¹¹):

“Todos os homens livres reúnem-se ao ar livre, cada semana ou cada quinzena, num lugar de culto ou num centro de comunicação. O *thing* (assembléia) de cantão delega uma representação para o *thing* superior, o da província.”

Vê-se, de logo, que prevalecia, entre eles, uma espécie de federação, os homens se fazendo presentes, através de assembléias regionais, na assembléia nacional, para discussão e solução dos problemas de interesse geral de todas as tribos.

A assembléia é altamente considerada, e se “realiza num local central consagrado pelos deuses”. Essa sacramentalização do lugar em que a assembléia se reúne prova o apreço dos vikings e dos germanos pela instituição.

Há mais, porém, a registrar: “as realezas unificadoras não estão previstas na antiga divisão territorial da Escandinávia. A única autoridade apoiada nos costumes é o *thing* de clã e de província, que promulga suas leis e julga as proposições do rei.”

Havia, dessarte, uma democracia de verdade, como regime político, se bem que envolvida em uma forma monárquica de governo. Como na Inglaterra de hoje...

Germanos e vikings, homens livres, senhores de seus destinos, colocaram no cume da pirâmide social seus órgãos representativos.

Era assim nas sociedades antigas da Suécia, da Dinamarca, da Noruega, da Islândia, de onde procederam as sociedades germânicas.

O homem, lá, livre, se afirmava de maneira alta e viril. Entre os habitantes da Islândia, falava-se (PATRIK LOUTH):

“Podemos muito bem nos entender com qualquer chefe — dizem os colonos na *Thorgils saga skarda* —, mas melhor seria se não houvesse chefe nenhum.”

E, como acentua PATRIK LOUTH, no

“espaço de quatro séculos em que a Islândia ficará entregue a si mesma, esta regra presidirá os desentendimentos dos guerreiros camponeses e a formação de uma civilização incrivelmente brilhante e fracionada”.

Extraordinário o espírito democrático daquelas gentes, extraordinária a sua elevada compreensão do valor do Parlamento. Tudo, certamente, decorrência lógica do amor à liberdade, traço marcante dos germanos e vikings. Vejamos o que escreve, ainda, PATRIK LOUTH (¹²):

(¹¹) LOUTH, Patrik — *A Civilização dos Germanos e dos Vikings* — Otto Pierre Editores, Rio, 1979 (sem a indicação do tradutor).

(¹²) LOUTH, Patrik — ob. cit.

"O primeiro ato histórico desta sociedade de colonos (Islândia) teve lugar em 930: uma assembléia geral (althing) é criada para o conjunto da nação seguindo diretamente o costume germânico antigo. "Eles não têm rei", dirá em 1076 ADAM DE BREWEU, "somente a lei."

A lei, eis o valor fundamental, sagrado, nas civilizações dos germanos e dos vikings, naqueles tempos que se perdem nos horizontes da história.

Continuemos, porém, a ouvir PATRICK LOUTH (93):

"A reunião anual do **althing**, em fins de junho, é um espetáculo. Na planície ondulam as choças provisórias de embasamento em pedra e relva, cobertas por um telhado de lã, apoiando-se numa trave na cumeeira e duas empresas cruzadas ornamentadas com uma cabeça de dragão. A multidão de camponeses enche a planície com seu ruído, onde ressoam as vozes repercutidas pela falésia Almannagia, e aglutina-se em torno do rochedo que centraliza as atividades parlamentares."

Em resumo: entre os germanos e os vikings existiu uma democracia direta. O povo governava-se a si próprio, através de uma assembléia. Esta era soberana.

## XXII — **Maias: os clãs tinham representantes junto ao rei**

Como acontecia com quase todos os povos antigos de cuja vida se conhece alguma coisa, os reis, entre os maias, eram assistidos em seu governo pelos anciãos.

Certamente pela sua vivência, sabedoria e experiência, as pessoas mais idosas das tribos eram chamadas a participar de um colegiado que ajudava o rei em sua administração.

Mas, na civilização maia, esse conselho que operava junto ao rei não era integrado apenas pelos anciãos, e sim, ainda, pelos chefes dos clãs totêmicos e pelos sacerdotes.

O "Parlamento" maia tinha, assim, uma composição variada e colorida.

Eis o que, a respeito, declara GUY ANNEQUIN (94):

"À testa de cada uma das Cidades-Estados maias, encontrava-se uma espécie de rei-sacerdote, de príncipe-bispo, o **homem verdadeiro**, o **halach uinic**, cujo cargo era hereditário; se o filho primogênito não estivesse em idade de reinar quando da morte do pai, os tios paternos asseguravam então a regência. O **halach uinic** governava assistido por numeroso conselho de chefes de clãs totêmicos, de sacerdotes e de anciãos (hoje **mayores**)."

(93) LOUTH, Patrick — ob. cit.

(94) ANNEQUIN, Guy — **A Civilização dos Maias** — Tradução de ALBERTINO PINHEIRO JÚNIOR — Otto Pierre Editores, Rio, 1978.

### XXIII — Na república dos guaranis

A grande nação guarani, das mais importantes do universo indígena sul-americano, teve uma organização político-social eminentemente democrática.

Por isso mesmo suas diversas tribos jamais deixaram de contar com órgãos coletivos de representação.

É certo que a sua organização, tal como mais conhecida, foi obra dos jesuítas, mas estes, com seu reconhecido tino político, jamais deixaram de, ao assistir os indígenas em sua organização, levar em conta as tradições, os hábitos e os costumes destes.

Como era essa organização? Responde C. LUGON (95), que estudou a fundo a civilização guarani:

“Por toda parte os ocupantes espanhóis se encontraram na presença de conselhos municipais eleitos pelo povo, segundo uma tradição que remontava aos primeiros tempos.”

E continua (96):

“O Conselho de cada redução compreendia o corregedor ou presidente, muitas vezes denominado cacique, o qual tinha às suas ordens um **alguacil** ou comissário administrativo; o **tenente** ou vice-presidente, dois alcaides, que eram também juízes em matéria criminal; dois alcaides-oficiais de polícia que dirigiam o policiamento das ruas e dos campos; o fiscal e seu lugar-tenente, encarregado, entre outras coisas, de manter os registros de estado civil; enfim, quatro regedores ou conselheiros, assumindo diversos serviços e, eventualmente, assessores cujo número é proporcional ao dos habitantes.”

Os guaranis se governavam a si próprios, através dos conselhos, eleitos pelo povo, e isso muito antes da vinda dos espanhóis para as Américas.

O Conselho, se não chegava a ser um órgão legislativo, era, todavia, um órgão de representação coletiva, de natureza política, eleito pela comunidade.

Eram os índios que tinham a última palavra sobre todos os assuntos, eles que sempre decidiam, diretamente ou através de suas assembleias.

Prossegue C. LUGON (97):

“Conquanto se saiba que o corregedor e todos os funcionários eram escolhidos pelos próprios índios em eleições anuais, são poucos os detalhes sobre as modalidades dessas eleições.

(95) LUGON, C. — *A República Comunitária Cristã dos Guaranis* — Paz e Terra, Rio, 1968 (sem indicação do tradutor).

(96) LUGON, C. — ob. cit.

(97) LUGON, C. — ob. cit.

A votação tinha lugar nos últimos dias de dezembro ou no primeiro dia do ano. O Conselho Cessante (que encerrou o seu período de vigência) preparava uma lista de candidatos. O padre tinha o direito de controlar essa lista, perante a assembléia pública. Fazia suas observações, que os conselheiros geralmente adotavam. A assembléia pública assemelhava-se aos antigos **Londgemeinden** helvéticos. Não se votava por meio de boletim secreto. A opinião popular, contudo, exprimia-se com toda a liberdade, eficácia e em conhecimento de causa."

Para registro: também hoje a lista dos candidatos é organizada pela alta direção dos partidos...

Quanto ao funcionamento dos órgãos que dirigiam a comunidade, processava-se em termos de uma perfeita integração de poderes.

Nada se decidia isoladamente, senão que os problemas eram atacados, em conjunto, pelos responsáveis pelos diferentes setores da administração pública.

Pode-se, dessarte, dizer que, também na civilização guarani, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário agiam entrelaçados:

"As sessões do Conselho — continua C. LUGON (98) — eram muito regulares e duravam muito tempo. Além disso, cada manhã, o corregedor e os dois alcaides principais mantinham um pequeno conselho com o **Cura**. Tudo o que interessava à vida política e econômica da cidade decidia-se **conferenciando**, em sessões que reuniam o pároco, o corregedor e o Conselho."

#### XXIV — Democracia e assembléias populares entre os indígenas brasileiros

Não poderíamos encerrar nosso ensaio sem um estudo, mesmo sucinto, sobre a organização política dos indígenas brasileiros, naquilo que interessa ao Poder Legislativo.

A bibliografia indígena brasileira é vastíssima, mas as obras que a compõem, inclusive algumas das mais famosas, restringem-se a estudos étnicos, econômicos e geográficos, dos aborígenes, alguns se estendendo mais sobre os aspectos sociais e poucos abordando as formas políticas de suas sociedades.

Seja como for, certos autores sempre nos fornecem algumas indicações valiosas sobre essa questão. ANGYONE COSTA (99), por exemplo, falando da organização em geral das tribos brasileiras, anota:

"Havia no aparelho de justiça e governo das tribos uma espécie de assembléia constituída pelos maiorais das tabas, a qual se reunia quando se verificavam desavenças entre pessoas dife-

(98) LUGON, C. — ob. cit.

(99) COSTA, Angyone — **Introdução à Arqueologia Brasileira**, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1934.

rentes ou quando tinham de deliberar sobre mudança, aliança ou luta com outros povos. Esta assembleia era poder soberano e reunia geralmente os guerreiros mais valentes.”

Eis aí: nos assuntos considerados de maior importância era a assembleia quem tinha a palavra mais alta e definitiva. Isso já representava uma exata compreensão do valor dos órgãos representativos. As coletividades eram ouvidas. E funcionava, nas selvas brasileiras, um parlamento de guerreiros...

Também ARTHUR RAMOS (100), fazendo menção, especialmente, à nação dos tupis, esclarece:

“Na organização dos tupis, o poder era exercido por um chefe de tribo, *morubixaba* ou *tuchaua*. Ele era escolhido entre os chefes de família mais experimentados. Competia-lhe convocar as assembleias dos conselheiros todas as noites, para resolver os casos da tribo.”

Como quase sempre, havia uma assembleia colaborando com o chefe na solução dos problemas da tribo.

Quem, entretanto, escreveu mais ampla e profundamente sobre a matéria, inclusive de maneira sistematizada, foi FLORESTAN FERNANDES.

Em seu notável trabalho — *Organização Social dos Tupinambás*, ele conseguiu, em suas pesquisas, surpreender, na civilização indígena brasileira, elementos da maior valia para a apreciação do comportamento político de nossos aborígenes.

Comenta FLORESTAN FERNANDES (101):

“Qualquer indivíduo que possuísse, em grau apreciável, os atributos indicados acima e os símbolos de seu reconhecimento social, isto é, qualquer indivíduo que ocupasse o *status* de grande guerreiro, era considerado apto para liderar certas ações coletivas ou para desempenhar um papel de relevo nas reuniões do conselho de chefes. A questão, entretanto, é muito delicada e complexa. O tipo de liderança exercida por tais chefes assumia características peculiares, de acordo com as situações enfrentadas pelos agrupamentos e seus líderes. Os dois extremos estão representados no líder da expedição guerreira e nos membros do conselho de chefes. Aquele chegava a impor sua influência e autoridade a um considerável número de grupos locais, como aconteceu com Cunhambebe e Japi-Açu. O segundo, o conselho de chefes abrangia efetivamente todos os indivíduos de determi-

(100) RAMOS, Arthur — *Introdução à Antropologia Brasileira*, Edição da Casa do Estudante do Brasil, Rio, 1945.

(101) FERNANDES, Florestan — *Organização Social dos Tupinambás* — Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1963.

nado **status**: os Ana e os Thuyual. Teoricamente, tratava-se de uma organização política igualitária, aparecendo seus membros como meros intérpretes da tradição."

Decidiam, pois, os membros do conselho, segundo a tradição. Ora, tradição são os costumes sedimentados através do tempo. E costumes, assim, são leis. O conselho decidia, portanto, consoante princípios, normas e usos herdados de seus ancestrais. Defendiam, por conseguinte, uma **ordem**, estabelecida através das gerações. Isso vale como uma manifestação de um espírito legalista. E explica, igualmente, o prestígio do conselho, órgão representativo da coletividade.

Como funcionava esse conselho?

"Depois de aceso um grande fogo, utilizado à guisa de candeia e para fumar, armam suas redes de algodão e, deitados, cada qual com seu cachimbo na mão, principiam a discursar, comentando o que se passou durante o dia e lembrando o que lhes cabe fazer no dia seguinte a favor da paz ou da guerra, para receber seus amigos ou ir ao encontro dos inimigos, ou qualquer outro negócio urgente, o que resolvem de acordo com as instruções do principal, em geral seguidas à risca" (FLORESTAN FERNANDES) (102).

Os chefes, claro, decidem, mas suas decisões só são tomadas após ouvidos os diversos representantes dos clãs, reunidos em assembléias onde os assuntos em pauta são amplamente debatidos.

Todos falam, discutem, sugerem. Trata-se, realmente, de uma assembléia. Ninguém age arbitrariamente; pelo contrário, as decisões são amadurecidas nas trocas de idéias entre os chefes participantes da assembléia. Esta participa do governo da comunidade, através dos conselhos. Há, em verdade, um parlamento em função. Simples, rudimentar, mas um parlamento, porque um órgão de representação coletiva.

E são os conselhos, efetivamente, os órgãos mais prestigiados e acatados:

"... é preciso não exagerar a importância dos chefes de malocas, de grupos locais e de expedições guerreiras, na prática às vezes a mesma pessoa. No sentido restrito, esse título era desprovido de significação política na sociedade tupinambá. O que os dados expostos exprimem categoricamente diz respeito, apenas, à extensão da interferência de tais chefes na vida tribal. O órgão realmente deliberativo compunha-se dos velhos dos grupos locais, reunidos em conselho. Designei este órgão tribal com o nome de **conselho de chefes** em virtude do princípio gerontocrático da organização social. O poder político concentrava-se nas mãos dos velhos. Embora somente alguns deles fossem expressamente re-

(102) FERNANDES, Florestan — ob. cit.

conhecidos como chefes e líderes tribais, teoricamente todos os velhos equivaliam-se e dispunham da mesma autoridade. Na prática, além disso, freqüentemente contrariavam os designios dos caciques, em particular quando as tradições mostravam ou pareciam mostrar a inconsistência de tais designios.

Os conselhos abrangiam os mais velhos e sábios, compondo-se, por isso, "principalmente", de morubixabas. A eles comparciam também, portanto, o cacique e o pajé do grupo local. Os papéis do segundo eram realmente importantes, já que a aprovação das resoluções mais sérias, relativas à guerra, dependia do beneplácito das forças sobrenaturais. Por isso, ao pajé competia dar a última palavra sobre os empreendimentos a serem realizados" (103).

Os tupinambás adotaram, pois, um regime político em que havia um enlace de poderes: o executivo (cacique), o religioso (pajé) e o político (conselho) atuando solidariamente. Mas o órgão principal era o conselho de anciões. Este tinha a palavra definitiva. O cacique tinha de submeter-se à vontade coletiva, expressa nas decisões do Conselho, onde tinham assento os mais velhos e os mais sábios.

Continua FLORESTAN FERNANDES (104):

"É muito provável, mesmo, que o cargo de pajé, como tal, do mesmo modo que os cargos de líder guerreiro e de chefes tribais, fosse desprovido de significação política particular.

O governo tribal, enquanto mecanismo encarregado da discussão e solução dos problemas coletivos, era realmente exercido pelo conselho de chefes ou de gerontes."

O poder maior pertencia, assim, à assembléia. Respeitava-se e acatava-se a decisão dos anciões, delegados da comunidade junto ao conselho.

Esse "conselho de chefes, através do qual os anciões exerciam a autoridade política e resolviam as questões tribais — explica FLORESTAN FERNANDES — transcendia aos limites dos grupos familiais e tinha um caráter permanente. O conselho de chefes funcionava como uma instituição capaz de promover o ajustamento dos indivíduos como membros de certo grupo local ou como membros de uma confederação de grupos locais. O conselho de chefes enfrentava ou provocava situações características, nas quais os indivíduos em interação se comportavam como membros de uma unidade social mais ampla, inclusive, que o círculo de parentesco. Por isso, pode-se admitir, de acordo com o ponto de vista sustentado por alguns etnólogos, que o Conselho de Chefes constituía uma instituição básica na sociedade tupinambá."

(103) FERNANDES, Florestan — ob. oit.

(104) FERNANDES, Florestan — ob. oit.

Como se vê, esse conselho era como que um parlamento integrado por chefes executivos. Órgão com poder de deliberação e de decisão, mas uma vez ele controla, em sua unidade, a diversidade de funções governamentais.

É o que reconhece e proclama FLORESTAN FERNANDES (105):

“... o conselho de chefes consistia em um órgão deliberativo e executivo ao mesmo tempo. As resoluções práticas, fossem quais fossem, deviam ser obedecidas, pois a ninguém mais competia discuti-las ou modificá-las.”

O poder político era, dessarte, o poder maior. E estava simbolizado em um órgão coletivo de deliberação: um conselho, uma assembléia, um “parlamento”.

Em suma, diz ainda o ilustre ensaísta (106):

“... o conselho de chefes constituía uma instituição política básica” e “através dele se processava o governo dos grupos locais. Na sociedade tupinambá parece que só as atividades desenvolvidas através do conselho dos chefes tinham uma significação política. As possibilidades de liderança pessoal eram muito limitadas e extensamente submetidas ao seu controle. Além disso, o conselho de chefes transcendia aos limites dos grupos familiais e das parentelas.”

## XXV — Conclusões

Dessa longa e pormenorizada exposição ressalta, incontestável, uma verdade: o Parlamento, como órgão político, tido, embora, como uma criação inglesa da Idade-Média, em verdade existe, praticamente, desde os mais remotos tempos da história da humanidade.

Evidentemente, não cabe buscar, entre os povos primitivos, ou, mesmo, da Antigüidade clássica, organismos políticos iguais ao moderno Parlamento.

Entretanto, se bem que desiguais, havia, entre muitos povos da mais longínqua antigüidade, órgãos equivalentes aos Parlamentos contemporâneos.

É preciso não esquecer que, hoje mais do que nunca, o chamado Poder Legislativo tem competências muito mais políticas do que legislativas.

Nem é de se desprezar o fato, indiscutível, de que há enormes diferenças de organização e funcionamento entre os atuais Parlamentos, confor-

(105) FERNANDES, Florestan — ob. cit.

(106) FERNANDES, Florestan — ob. cit.

me se trate de países europeus, americanos, africanos ou asiáticos, instalados em regimes democratas ou socialistas, da "direita" ou da "esquerda."

Forçoso é reconhecer, ademais, que, modernamente, há um enlaçamento muito íntimo dos chamados Poderes do Estado, invadindo uns as áreas dos outros, numa corresponsabilidade de todos em todas as atividades do Estado: legislativas, executivas e judiciárias.

A mostragem que fizemos, dos órgãos políticos das antigas civilizações, desde as eras mais remotas até os começos de nossa era, demonstra que, em realidade, os povos, mesmo os mais primitivos, sempre dispuseram de órgãos legislativos, judiciários e executivos — conquanto mal definidos e pouco diferenciados — em suas organizações políticas.

Os fatos surpreendidos na história da humanidade, a esse respeito, servem para mostrar que as assembléias constituem algo de inerente à natureza política dos homens, os quais sempre revelaram uma vocação incoercível para participar da discussão e condução dos problemas comuns às coletividades em que se integravam.

O Parlamento não é, portanto, uma criação arbitrária, e, sim, algo necessário, porque, em formas simples ou complexas, com maior ou menor vigor, com funções amplas ou limitadas, sempre existiu, de algum modo, na organização política dos povos.

Finalizando, podemos, portanto, repetir, com PAULO LACERDA (107):

"A gênese do princípio da divisão dos poderes do Estado, atualmente assente no direito público e literalmente inscrito ou somente aplicado nas Constituições, é muito antiga e passou por longa série de vicissitudes, que bem denotam a sua imensa importância para o bom governo e a liberdade dos povos.

Ou revestindo a forma de delegação da autoridade do soberano, ou de exercício da autoridade própria, ele foi praticado sempre nas monarquias e repúblicas de qualquer espécie, de que nos dá notícia a velha história da humanidade.

Havia em toda parte órgãos de governo investidos nas funções de fazer e executar as leis, e de julgar. O orgulho dos homens chegou até a pretender dilatar a sua jurisdição para além da vida contingente, estabelecendo, como no Egito dos faraós, o tribunal que, julgando os mortos, solicitava aos deuses o cumprimento dos seus vereditos. Na Atenas do Areópago, dos arcontes, do Senado, das assembléias populares: na Roma dos reis, dos comícios, dos cônsules, dos tribunos, dos censores, dos pretores, do Senado, dos plebiscitos, dos imperadores; em todos os lugares e em todos os tempos, os governos foram naturalmente levados à divisão do trabalho governamental."

(107) LACERDA, Paulo M. de — *Princípios de Direito Constitucional* — Vol. II, Livraria Azevedo, Rio (sem data).

# Equilíbrio e contradição: a Constituição mista na obra de Políbio

ANTÔNIO CARLOS POJO DO REGO

Assessor da Câmara dos Deputados

## *S U M A R I O*

### *1ª Parte:*

**I — Introdução**

**II — A Constituição mista**

**III — Nota biográfica**

**IV — A teoria política de Políbio**

1. O ciclo das Constituições
2. A Constituição mista

**V — Crítica ao modelo polibiano**

**Bibliografia**

### *2ª Parte:*

**Tradução do Livro VI da "História da Conquista Romana  
do Mundo Helênico"**

**I — Apresentação**

**II — Tradução**

## 1.ª PARTE

### I – INTRODUÇÃO

Esta discussão das idéias políticas que predominaram em Roma no término do período republicano tem por base o pensamento do historiador POLÍBIO (201 -122 a.C.), o qual, embora grego de nascimento, viveu grande parte de sua vida adulta em Roma e foi um cuidadoso analista da política romana, sobre a qual escreveu a sua *História da Conquista Romana do Mundo Helênico*.

Seguindo a tradição dos filósofos gregos, que remonta a PLATÃO, POLÍBIO nos expõe, no Livro VI desta obra, a sua noção do “ciclo vicioso” das Constituições, isto é, dos regimes políticos. Para ele, a solução para este ciclo seria uma ordenação política que reunisse elementos das três Constituições puras (monarquia, aristocracia e democracia), de forma a evitar a degenerescência que se seguiria necessariamente, “naturalmente”, diria POLÍBIO, ao estabelecimento de cada um dos regimes puros. Trata-se da Constituição mista, a qual evitaria que um dos elementos do Estado se sobrepusesse aos demais, ocasionando a perversão da forma de governo e, consequentemente, a sua destruição. Para POLÍBIO, a Constituição romana foi a realização empírica deste modelo teórico.

“Todos os três tipos de governo que mencionei anteriormente, isto é, a monarquia, a aristocracia e a democracia, são encontrados juntos na república romana. Na realidade, eles estão tão harmoniosa e perfeitamente equilibrados, tanto na estrutura do sistema político como no seu funcionamento rotineiro, que mesmo um romano não saberia dizer definitivamente se o Estado, como um todo, é uma aristocracia, democracia ou monarquia.” (Livro VI, 11.)

Visto dar-nos POLÍBIO esta visão de sua teoria, definindo-a como surgida de universo historicamente determinado, procuraremos, com base nas informações históricas disponíveis, determinar as relações entre o modelo político romano contemporâneo a POLÍBIO e a Constituição mista, analisada como modelo teórico.

A Constituição mista, com o seu sistema de freios e contrapesos e a sua viabilização do conflito dentro dos limites do sistema institucional, se apresenta como o antecessor das visões políticas pluralistas, que embasam as democracias contemporâneas. Como forma de análise, optamos verificar, no microcosmo político romano, os fatores que viabilizaram, naquele momento histórico, a manutenção do equilíbrio institucional entre os grupos sociais em presença, procurando verificar quais os fatores que, também naquela situação histórica dada, levaram ao rompimento deste equilíbrio e a uma “saída” nitidamente autoritária a nível do Estado, que foi a ditadura dos Césares e o Império.

Acreditamos que, no momento atual, uma pesquisa sobre as causas do fracasso da Constituição mista em Roma possa lançar alguma luz sobre as experiências democráticas de nossos dias.

## II – A CONSTITUIÇÃO MISTA

a) Nenhuma parte do pensamento político clássico teve maior influência na teoria e prática política dos tempos modernos do que a teoria da Constituição mista. Isto é especialmente verdade no que se refere aos pressupostos ideológicos fundamentais subjacentes ao que poderíamos chamar de “liberal-democracias” ocidentais. Esta teoria é encontrada pela primeira vez na obra *As Leis*, de PLATÃO, na seguinte estória, registrada no Livro III: os três reinos peloponésicos de Argos, Lacedemônia (Esparta) e Messena celebraram – nos conta PLATÃO – um acordo segundo o qual, se em um deles o rei tentasse exorbitar o seu poder legal ou o povo tentasse privar o soberano de seus legítimos poderes, as outras duas cidades interviriam em favor do partido ameaçado. A teoria é também exposta, de uma forma mais elaborada, neste mesmo livro, na análise da Constituição espartana. Esta segunda análise, que se segue imediatamente à primeira, é precedida da afirmação de que a alma de um mortal não é capaz de utilizar-se do poder soberano, o maior entre os homens, sem ser tomada de orgulho e irracionalismo, e, portanto, sem que aquele que exerce este poder incorra no ódio de seus concidadãos. PLATÃO continua afirmando que, tendo um deus percebido este fato, deu aos espartanos um sistema de dois reis, de forma a conservar o poder de cada rei mais próximo da medida correta. Então um homem, tendo dentro de si a Hagia Sofia (a divina sabedoria), teve consciência de que o poder ainda excedia os limites aceitáveis, mesmo dividido entre os dois soberanos. Assim, fez com que fosse limitado pelo Conselho de Anciões. Como uma forma ainda maior de garantia contra o poder discricionário, foi criado o cargo dos éforos, para auxiliar a manutenção do equilíbrio entre as diversas agências políticas, em Esparta.

Está claro que, em ambos os casos, PLATÃO está preocupado com os perigos inerentes ao poder absoluto, e opina que é necessário um freio a qualquer poder. Isto seria conseguido pela distribuição do poder entre agências políticas que se contrabalançariam entre si. Por outro lado, PLATÃO se refere a uma mistura destas várias agências e meios de limitação do poder. Desta forma, as suas afirmações trazem implícitas as noções de uma ordem política mista e de um sistema de freios e contrapesos, embora não haja utilização explícita destes termos.

b) Após PLATÃO, a mesma idéia fundamental ocorre em ARISTÓTELES e em outros pensadores gregos, mas segundo VON FRITZ<sup>(1)</sup>, é na forma elaborada por POLÍBIO que a teoria da Constituição Mista exerceu a sua maior influência no desenvolvimento do pensamento político posterior. De POLÍBIO, a teoria é discutida por MARCO TÚLIO CICERO (106-43 a.C.) na sua obra *De Re Publica*, e, embora esta última obra tenha sido considerada perdida até o aparecimento de um exemplar em 1821, não parece haver dúvida do seu conhecimento por filósofos medievais como Santo TOMAS DE AQUINO. Também MAQUIAVEL foi por ela influenciado<sup>(2)</sup>.

(1) FRITZ, Kurt von — *The Theory of Mixed Constitution in Antiquity*, p. VI.

(2) FRITZ, op. cit., p. VII.

A noção da necessidade da contenção da prática do poder absoluto através de um sistema de freios e contrapesos continua como um nexo fundamental no pensamento político ocidental, num desenvolvimento que vai culminar com a publicação de *De l'Esprit des Lois*, de MONTESQUIEU, e com os criadores da Constituição americana <sup>(3)</sup>.

Se é verdade que, para MONTESQUIEU, a Constituição inglesa teve um papel similar àquele que a Constituição romana teve para POLÍBIO, servindo de universo empírico a ser analisado e de onde constatações feitas poderiam ser elaboradas ao nível teórico, também podemos afirmar, seguindo a argumentação de VON FRITZ <sup>(4)</sup>, que tanto um como o outro se utilizaram do instrumental teórico preexistente, na forma de uma teoria da Constituição mista. POLÍBIO elaborando as afirmações de PLATÃO e ARISTÓTELES, e MONTESQUIEU as do próprio POLÍBIO, possivelmente através da versão que lhes dá CICERO.

c) Não apenas foi a Constituição americana influenciada pelas idéias da Constituição mista de MONTESQUIEU, mas se pode afirmar que, apesar da existência de outras influências paralelas, a grande maioria das organizações políticas que poderíamos reunir sob a designação genérica de "liberal-democratas" apresenta influência desta forma de pensamento político. Não houve, é claro, nenhum período da História no qual esta teoria não sofreu contestação por parte de alguns teorizadores (HOBBES é um exemplo que ocorre de imediato), mas pode-se afirmar ter ela dominado durante o século de expansão e consolidação do poder político burguês, ou seja (para fixação de datas obviamente arbitrárias), de 1830 a 1929. Da tomada do poder político pela burguesia francesa, com a queda de CARLOS X, ao craque da bolsa de Nova York e à crise econômica que se lhe seguiu, passa-se um século em que o sistema capitalista consolida-se ao nível econômico, apesar da Grande Guerra e das contestações na sua periferia, como a representada pela revolução russa de 1917. Ao nível político consolida-se uma série de instituições democráticas e parlamentares que são o reflexo, ao nível institucional, da permanência da hegemonia burguesa ao nível mundial. Desde então, o delicado sistema de freios e contrapesos, o *gentlemen's agreement* tácito, que forma a base necessária ao sistema político liberal-democrata (o governo promete não sufocar a oposição, e esta a não pretender a subversão do regime), passa a ser contestado com maior efetividade pelas duas tendências extremas do aspecto político.

De um lado, a contestação operária rompe com os limites impostos pela social-democracia europeia e ameaça subverter o sistema político ao qual a liderança social-democrática tinha sido cooptada. Reagindo contra esta ameaça, surgem os movimentos de cunho fascista, que também se recusam a aceitar as "regras do jogo" liberal-democrático. Diante da situação criada pela emergência da expressão radical na arena política, cada vez mais a própria teoria da

(3) SABINE, *História das Teorias Políticas*, p. 162.

(4) FRITZ, *ibid.*, p. VI.

Constituição mista é posta em questão, são introduzidos mecanismos de exceção no instrumental constitucional, e a realidade do poder do Estado, como portador do monopólio exclusivo do uso da coerção física (WEBER), se torna cada vez mais evidente e manifesta.

Durante este século as liberal-democracias experimentaram um período de auto-anulação, 1914-18, durante a I Guerra Mundial. Todavia, como bem observa SIMMEL (<sup>5</sup>), os períodos de conflito externo (internacional) representam instâncias em que a própria ameaça externa solidifica os laços de coesão do grupo social, e faz com que os membros deste aceitem, de boa vontade, o cerceamento de suas liberdades e a derrogação de suas prerrogativas. Assim, a suspensão de algumas franquias democráticas não impossibilitou a volta na sua quase totalidade ao *status quo ante bellum*, inclusive, como foi o caso na Alemanha com a República de Weimar, e na própria Rússia com o efêmero governo de ALEXANDRE KERENSKI, com a instauração do Estado liberal burguês, em certos países onde a própria fraqueza da burguesia como classe lhe havia impedido o afastamento do Estado absolutista, apoiado por uma casta burocrático-militar de origem nitidamente aristocrática.

### III – NOTA BIOGRÁFICA

a) POLÍBIO nasceu na cidade de Megalópolis, região de Arcádia, na Grécia, por volta do ano 200 a.C. Pouco depois do nascimento de POLÍBIO, seu pai, LICORTAS, tornou-se um dos principais estadistas da chamada Liga Aquéia. Assim, desde a infância, ele esteve exposto a uma intensa atividade política, na qual, desde cedo, participou.

A Liga Aquéia foi uma das tentativas de organização de cidades-Estado gregas em federação, quando se tornou evidente a inviabilidade da permanência do padrão de autonomia até então existente. Após a morte de ALEXANDRE MAGNO (323 a.C.), o império macedônico foi repartido entre os seus generais, sendo que “Macedônia, Egito ptolomaico e Ásia selêucida foram os três únicos Estados macedônicos sucessores (...), que sobreviveram à luta travada na partilha” (<sup>6</sup>). Todavia, mesmo em contraposição a estes Estados menores que o império alexandrino, tornava-se clara a impotência política da pólis. As cidades da Grécia européia estavam sob o domínio do Reino da Macedônia, e as federações como a Etólia e a Aquéia eram tentativas de sacudir o jugo macedônico e, tendo sido conseguida a libertação, mantê-la contra as expedições primitivas enviadas pelo rei. Em 280 a.C., quatro cidades aquéias se revoltaram, e cinco anos depois seu número crescia para nove. 251 a.C., isto é, 50 anos antes do nascimento de POLÍBIO, foi uma data importante para a Federação, pois neste ano revoltou-se contra os macedônios a cidade de Sícião, cujo líder, ARATUS, iria dominar o cenário político da Federação por muitos anos. ARATUS era, além de grande general, um notável político e diplomata, e, durante o período de sua liderança, estabeleceu-se um clima de negociações e de concessões, entre os grupos, as “polistes” da Federação e as cidades vizinhas (bem como, é claro,

(5) SIMMEL elaborou sua teoria do conflito externo como uma parte de uma visão mais ampla do papel social do conflito. Cf. COSER, *Funções do Conflito Social*.

(6) TOYNBEE, *Helenismo*, p. 135.

com a Macedônia), o qual, segundo VON FRITZ, influenciou profundamente o pensamento político dos aqueus e, certamente, o de POLÍBIO.

b) Durante estes 50 anos a Federação cresceu, vindo a ocupar todo o PELOPONESO e mesmo a antiga potência da região, Esparta. Apesar da resistência oposta pelos espartanos e das reformas sociais de seu rei CLEOMÊNIDES III (reinou de 237 a 222 a.C.), visando aumentar o número dos cidadãos espartanos e consequentemente o seu exército, Esparta foi derrotada e forçada a ligar-se à Federação (222 a.C.). A guerra entre a Liga Aquéia e Esparta representou não apenas uma luta entre organizações políticas, mas constituiu-se, paralelamente, em um conflito social. Em 227 a.C., CLEOMÊNIDES, o rei espartano, derrotara uma tentativa de golpe de Estado e dispusera-se a realizar uma profunda reforma agrária, distribuindo as terras que se haviam concentrado nas mãos de um número relativamente pequeno de famílias espartanas. O objetivo não era a justiça social (os hilotas continuavam em regime de servidão), apenas uma modificação no regime da propriedade fundiária que permitiria aumentar a produção agrícola e, sobretudo, recrutar maiores contingentes para o exército, já que só os cidadãos proprietários podiam nele servir. Todavia, esta redistribuição de propriedade alarmou os vizinhos de Esparta, e principalmente os aqueus. "A federação aquéia era uma associação destinada à proteção mútua tanto da independência política como da propriedade privada. Os aqueus, por seu turno, enfrentavam a necessidade de escolher entre o seu patriotismo e os interesses da classe rica" (7). Os líderes aqueus escolheram segundo os seus interesses de classe e pediram auxílio ao rei da Macedônia, contra a subversão representada por CLEOMÊNIDES e suas reformas. Os macedônios intervieram, o rei espartano foi derrotado e morto, e os espartanos obrigados, *manu militari*, a conformarem-se com a versão de democracia apoiada pela Liga.

Esta digressão histórica tem, pois, o valor de exemplificar a composição de forças sociais que predominavam na liga, que era "social e politicamente conservadora, o que é exemplificado pela sua política oficial de opor-se, consistentemente, aos reformadores sociais como AGIS, CLEOMÊNIDES E NABIS, de Esparta" (8).

c) Filho de um dos líderes da Liga, POLÍBIO era um aristocrata, dedicado às letras e à história desde cedo, mas, ao mesmo tempo, preparando-se para uma atividade política, não apenas em Megalópolis, mas na Liga. Ostensivamente democrática, esta, na realidade, representava, como vimos, os interesses do que TOYNBEE chama de "classe média", isto é, da emergente burguesia mercantil e agrária. É justamente sobre este segmento social que se irão organizar as suas instituições políticas, as quais se assemelham, elas próprias, a uma forma de Constituição mista. O poder político não apenas era limitado pela própria estrutura federativa, com as diferentes esferas de competências das cidades-membros e da Liga, mas, principalmente, por uma divisão de poderes entre quatro agências governamentais, ao nível da Liga. O poder executivo estava a cargo do *strategos*, eleito por um período de um ano, comandante-em-chefe das forças armadas e presidente da Liga. O presidente era assessorado por um Conselho

(7) TOYNBEE, *op. cit.*, p. 140.

(8) FRITZ, *op. cit.*, p. 6.

de dez *demiurgos*, independentes de sua nomeação e que lhe limitavam o poder. Além disso, todos os assuntos de importância tinham que ser levados ao conhecimento e ratificados por dois tipos de assembléia. Uma, o *synodos*, reunia-se regularmente (4 vezes por ano) e era eleita por um tipo não perfeitamente conhecido de votação. Uma assembléia primária e extraordinária, o *synkletos*, era reunida para a ratificação de importantes decisões, como tratados, declarações de guerra etc. Como vemos, era um arranjo que se assemelhava em muito à noção de Constituição mista, com os elementos monárquico (*strategos*), aristocrático (*demiurgos*) e democrático (*synodos*) nela representados. Como a participação em nenhuma das assembléias era remunerada, pode-se afirmar com segurança que o predomínio no sistema era claramente do elemento oligárquico, que podia fazer frente à perda de renda e às despesas de viagem necessárias ao deslocamento para a cidade onde se realizasse a reunião. Aliás, o predomínio da oligarquia é a condição *sine qua non* para o funcionamento da Constituição mista, ou dos sistemas políticos a ela ideologicamente vinculados; retornaremos à análise deste ponto quando da crítica ao modelo polibiano.

*d)* Como vimos, após a derrota espartana em 222 a.C., a Liga aliou-se à Macedônia e com isso passa a envolver-se cada vez mais com o que poderíamos chamar de política mundial, da época. Em 215 a.C., FILIPE V, da Macedônia, alia-se a ANÍBAL, o general cartaginense, e isto significa que, mais cedo ou mais tarde, a Liga se veria frente ao nascente poder de Roma.

Em 200, derrotado ANÍBAL, o Senado romano declara guerra a FILIPE V. Apesar do seu tratado de aliança com a Macedônia, os aqueus permanecem neutros e em 198 rompem com FILIPE e juntam-se aos romanos. Deste seu papel de aliados dos conquistadores, os aqueus colhem importantes vitórias políticas, estendendo o seu poder paralelamente ao romano. Internamente estabelece-se um conflito entre os partidários de uma política de total submissão a Roma, e um partido que tenta, através da diplomacia e da argumentação legal, defender a independência da Liga em relação a Roma. Este grupo é chefiado por LYCORTAS, três vezes presidente da Liga e por seu filho POLÍBIO. Em 170, POLÍBIO é eleito hiparca, ou vice-presidente da Liga, num governo chefiado por ARCON, um amigo e partidário de seu pai. As posições políticas de POLÍBIO, LYCORTAS e ARCON logo chamam a atenção de Roma, que vê com maus olhos o fortalecimento do partido neutralista aqueu. Quando rompem novamente as hostilidades entre Roma e Macedônia, POLÍBIO é nomeado embaixador junto ao comando romano na Grécia, com a difícil missão de tentar preservar a neutralidade da Liga. É finalmente forçado a oferecer o apoio aqueu ao Cônsul romano MÁRIO, mas isto não o salva de suspeitas de ser anti-romano. Quando os macedônios são derrotados em Pydna, os romanos exigem que lhes sejam entregues todos os líderes cuja "lealdade" a Roma esteja sob suspeita e entre estes está POLÍBIO. Nenhum voltará à Grécia antes que se passem dezessete anos.

*e)* Os exilados são distribuídos entre pequenas cidades do interior da Itália, principalmente na Etrúria "(...)" onde POLÍBIO teve a sorte de encontrar-se com EMÍLIO PAULO, o vencedor de Pydna e um dos maiores gene-

rais e estadistas da época" (9). O filho de EMÍLIO, PAULO CORNÉLIO CIPIÃO EMILIANO, posteriormente o destruidor de Cartago, torna-se amigo e admirador de POLÍBIO. Esta amizade irá beneficiar tanto ao político grego quanto ao patrício romano. Através de POLÍBIO, CIPIÃO entrará em contato com a filosofia e o pensamento político grego, enquanto a sua amizade permite a POLÍBIO freqüentar a mais alta sociedade romana, e, principalmente, o grupo de patrícios conhecido como o círculo cipiônico.

Este grupo de estadistas e militares exercem uma grande influência na formulação da política e da estratégia global romana, num momento crucial da história da República, quando ela se lança na conquista do mundo. Através deste círculo, que se constitui numa evidente força política, quase um partido, através de seus membros senadores, POLÍBIO irá inclusive intervir em determinados acontecimentos da política prática de Roma, como no episódio da fuga de um refém, o príncipe DEMÉTRIO SELEUCO, que POLÍBIO auxilia a partir para a Ásia (163 a.C.), onde tentará retomar o trono que pertencera a seu pai, SELEUCO IV FILIPATOR (10). Trata-se aqui, segundo ainda VON FRITZ, de um plano elaborado e levado a efeito com o apoio do grupo de CIPIÃO.

f) Em 150 a.C. é permitida a volta de POLÍBIO à Grécia, mas ele havia agora se identificado totalmente com o poderio romano. Após uma breve permanência em Megalópolis, ele vai encontrar-se com CIPIÃO na África, onde assiste à destruição de Cartago (146 a.C.). Neste mesmo ano, a Liga Aquéia, após longo período de semi-independência, revolta-se contra Roma. A Macedônia e toda a Grécia juntam-se à guerra contra Roma, mas em vão. Derrotados, os gregos são privados de qualquer autonomia, e a Liga Aquéia, juntamente com todas as outras organizações políticas gregas, é dissolvida. POLÍBIO passa a fazer parte de uma comissão romana que irá regular os negócios gregos deste momento em diante. Pouco depois volta a Roma, onde passa a dirigir a reorganização da Grécia sob o domínio romano. Como se vê, POLÍBIO colabora ativamente com os ocupantes, numa política diametralmente oposta à que defendera vinte anos antes. Todavia, em seus escritos posteriores, ele "critica severamente os romanos pela sua brutal política na Grécia em e após 146 a.C." (11). Por outro lado, defende a posição de que a única alternativa para os gregos é a submissão.

Os últimos anos da vida de POLÍBIO são pouco conhecidos, sabendo-se apenas que viajou extensamente tanto na Europa como na África, tendo visitado Alexandria em 139 a.C. Morreu aos 82 anos de idade (possivelmente em 122 a.C.) vítima de uma queda de cavalo.

(9) FRITZ, *op. cit.*, p. 25.

(10) FRITZ, *op. cit.*, p. 27.

(11) FRITZ, *op. cit.*, p. 29.

## IV. A TEORIA POLÍTICA DE POLÍBIO

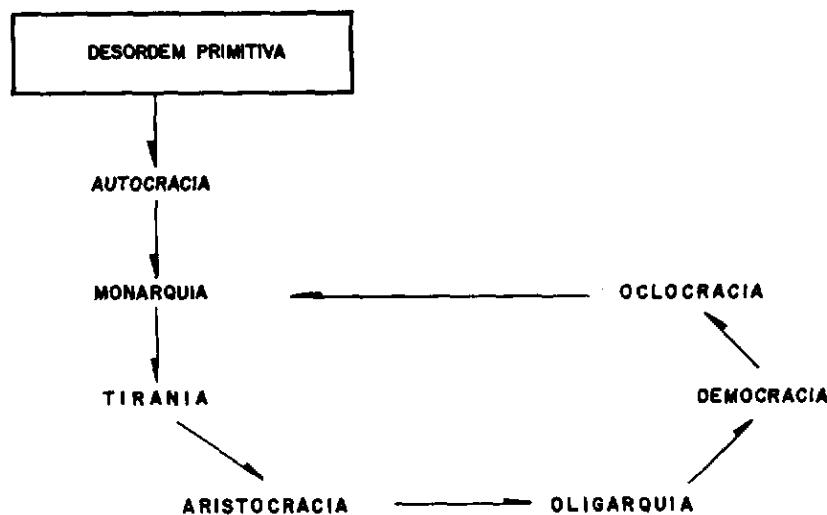
### 1. O ciclo das Constituições

POLÍBIO, no Livro VI de sua *História*, propõe-se inicialmente a discussão da origem do poder político e “os inícios naturais, desenvolvimento e mudança nas várias Constituições políticas”<sup>(12)</sup>, ou melhor, o ciclo das Constituições. Ele não esconde o fato de ter copiado o seu ciclo das Constituições quase que perfeitamente da obra de veltice de PLATÃO, *As Leis*, e deixa claro este fato afirmando:

“Talvez a teoria da transição natural de um tipo de Constituição para outro esteja exposta de forma mais completa nas obras de PLATÃO e nas de alguns outros filósofos. Todavia, como a teoria aparece em tais fontes de uma forma muito complexa e se fazem discussões por demais longas sobre ela, é acessível a poucos leitores”<sup>(13)</sup>.

Aqui surge claramente um dos papéis mais importantes de POLÍBIO, o de vulgarizador em Roma, principalmente, da obra de alguns pensadores clássicos como PLATÃO. POLÍBIO nos apresenta seis tipos de Constituição (figura 1), que se aproximam bastante ao modelo platônico (exposto no Livro III

**FIGURA 1**  
**CICLO DAS CONSTITUIÇÕES**



(12) Parágrafo 4.

(13) Parágrafo 6.

d'As *Leis*) da transição entre as diversas formas de governo, e, principalmente, no que diz respeito à transição das formas "com lei" para as "sem lei". Em PLATÃO, como em POLIBIO, a idéia da lei é expressa não em termos de direito positivo, mas de direito consuetudinário, da "sabedoria acumulada dos povos". POLIBIO examina este problema da existência da tradição como limite ao voluntarismo jurídico e ao poder ilimitado no seguinte texto, quando fala dos dois tipos de governos majoritários:

"( . . . ) o Estado não é uma verdadeira democracia quando qualquer tipo de maioria ocasional pode fazer tudo o que deseja. Apenas quando é tradicional e costumeiro em uma comunidade cultuar os deuses, honrar os pais, respeitar os mais velhos e obedecer às leis, e quando, em uma comunidade deste tipo, as decisões políticas são tomadas pela maioria; apenas neste caso podemos chamar tal Estado democracia" (14).

É também no Livro III d'As *Leis* de PLATÃO que POLIBIO vai procurar o modelo inicial de governo, primeira forma de autoridade que os homens possuíram. Ele utiliza o mesmo artifício usado por PLATÃO, imaginando que, "em virtude de um dilúvio (15), praga ou fome, ou de alguma outra causa deste tipo, uma grande destruição se abateu sobre a humanidade ( . . . ) e como consequência todos os costumes sociais, artes e profissões pereceram" (16). Os sobreviventes, em virtude de sua "fraqueza", se reúnem em bandos, que são liderados pelo homem mais forte e mais audaz. Esta é a primeira forma de governo, a autocracia. Na realidade não faz parte do ciclo das Constituições, já que é puramente fruto das circunstâncias resultantes da catástrofe. A explicação de POLIBIO para a formação do aglomerado humano primitivo é menos sofisticada que a de PLATÃO ou ARISTÓTELES, talvez num esforço de tornar a apresentação menos complexa. Como se recorda, PLATÃO explica o gregorismo humano a partir da falta de *autarkia*, ou seja, de auto-suficiência do homem isolado, discutindo inclusive o problema da divisão social do trabalho (17). Todavia para o âmbito desejado pela sua argumentação a explicação é razoavelmente satisfatória.

Com o passar dos tempos o chefe torna-se rei, dá-se a passagem da autocracia para a monarquia e se inicia, em realidade, o ciclo das Constituições. Esta monarquia é o governo de um só homem, mas que obedece às limitações semelhantes às que POLIBIO estabelece na passagem anteriormente citada,

---

(14) Parágrafo 4.

(15) *Deluge* na tradução inglesa.

(16) Parágrafo 5.

(17) "Um Estado nasce ( . . . ) das necessidades dos homens; ninguém basta a si mesmo, mas todos nós precisamos de muitas coisas ( . . . ) como temos muitas necessidades e fazem-se mister numerosas pessoas para supri-las, cada um vai recorrendo à ajuda deste para tal fim e daquele para tal outro; e, quando esses associados e auxiliares se reúnem numa só habitação, o conjunto dos habitantes recebe o nome de cidade ou Estado." PLATÃO, *A República*, p. 45 — Livro II.

quando diferencia a verdadeira democracia da “pervertida”. Todavia, com o passar de algumas gerações e tendo sido estabelecida a forma hereditária de escolher o soberano, os descendentes do rei originalmente escolhido se tornam cada vez mais despóticos. “Então, como o seu luxo causa inveja e ressentimento, e os seus abusos, ódio apaixonado, a monarquia transforma-se em tirania” (18).

Quando a tirania se torna insuportável, estoura uma revolução liderada pelos “membros mais intrépidos e idealistas das famílias mais ilustres (...) que são os mais rebeldes à insolência dos príncipes” (19). Quando estes homens atingem o poder, com o reconhecimento de todo o povo, instaura-se a aristocracia. Com o passar do tempo, os aristocratas também são corrompidos pelo luxo e a riqueza e surge a oligarquia. Tanto na passagem monarquia/tirania quanto na aristocracia/oligarquia nota-se claramente a presença da definição aristotélica, sendo a aristocracia, por exemplo, o governo de poucos em benefício da comunidade, e a oligarquia o governo de poucos em benefício próprio. Os aristocratas, segundo POLÍBIO, “se preocupam exclusivamente com o bem comum, cuidando paternalmente dos interesses de seus concidadãos e da comunidade como um todo” (20). Os netos destes aristocratas, todavia, “chegam à posição do poder e influência sem nada saberem das dificuldades da vida, e não têm noção de igualdade política ou de liberdades civis (...) tornam-se corruptos e tentam acumular riqueza por meios ilícitos” (21).

Surge, então, um líder popular, que chefia uma nova revolução, afastando os oligarcas e instaurando a democracia. Com o passar dos anos, também a democracia é pervertida quando os homens “se acostumam tanto com a liberdade e a igualdade que já não lhes dão grande importância” (22). As diferenças sociais novamente se estabelecem, com os ricos corrompendo o povo, visando a atingir o poder político. Isto finalmente conduz a um levante popular, chefiado por um “homem audacioso, (...) a quem apenas a pobreza impediu de atingir uma alta posição política” (23). “A plebe se reúne em multidão, mata os ricos ou os exila, dividindo suas propriedades, até que, no último estágio de selvageria, eles novamente encontram um senhor, um monarca” (24). Trata-se de uma perspectiva conservadora de um levante de cunho nitidamente social, o que é facilmente explicável a partir de uma análise da vida do próprio POLÍBIO, como tentamos fazer no capítulo anterior. De resto, esta perspectiva negativa, em relação à revolução social, permeia claramente a obra política dos mentores intelectuais de POLÍBIO, PLATÃO e ARISTÓTELES.

---

(18) Parágrafo 7.

(19) Parágrafo 7.

(20) Parágrafo 8.

(21) Parágrafo 8.

(22) Parágrafo 9.

(23) Parágrafo 9.

(24) Parágrafo 9.

A esta última forma de Constituição é dado um nome peculiar por POLÍBIO, é a oclocracia, o governo da plebe. Também se refere a ele como "governo da violência", ou literalmente "governo da mão", *cheirokratia*. É esta uma forma utilizada apenas por POLÍBIO, dentre os escritores políticos clássicos.

## 2. A Constituição mista

Tendo examinado o nascimento, a degenerescência e a morte de cada um de seus tipos de Constituição, POLÍBIO percebe que estabeleceu-se um círculo "vicioso" monarquia-tirania-aristocracia-oligarquia-democracia-oclocracia e *da capo*. Para romper este círculo e evitar a degenerescência do sistema político, ou ao menos postergar o aparecimento deste mal, é que POLÍBIO propõe a sua panacéia, a Constituição mista. Na verdade este seria um governo que reuniria elementos da monarquia, aristocracia e democracia, e a república romana seria, para ele, o exemplo de realização empírica do modelo. Nela os três tipos de Constituição "estão tão harmoniosa e perfeitamente equilibrados, tanto na estrutura do sistema político quanto no seu funcionamento rotineiro, que mesmo um romano não saberia dizer definitivamente se o Estado, como um todo, é uma aristocracia, democracia ou monarquia" (25).

Os três elementos citados estariam representados na república por agências político-institucionais, a saber:

- a) monarquia — os dois cônsules;
- b) aristocracia — o Senado;
- c) democracia — as assembleias populares e os tribunos da plebe, ou simplesmente, como POLÍBIO se refere freqüentemente, o povo.

Nos três parágrafos seguintes POLÍBIO nos apresenta as atribuições de cada um destes elementos e adiante examina a forma como cada um destes elementos age para conter os outros ou para cooperar com eles. POLÍBIO conclui afirmando que não é possível a qualquer um "dos elementos do Estado exceder seus limites naturais, tentar apropriar-se dos direitos de outro elemento e assumir maior poder que lhe é devido (...) porque nenhum dos elementos é capaz de completar qualquer tarefa sem os outros (...) e os projetos de cada um podem ser neutralizados pelos demais" (26).

No quadro I, tentamos esquematizar as atribuições dos três poderes, da forma como POLÍBIO as apresenta nos parágrafos 12, 13 e 14 do Livro VI, divididos em três áreas específicas: "administração", "política exterior" e "justiça". De uma breve análise deste quadro fica evidente onde se concentra, na

---

(25) Parágrafo 11.

(26) Parágrafo 18.

**QUADRO I**  
**ATRIBUIÇÕES DOS 3 PODERES**  
**POLÍTICOS NA REPÚBLICA ROMANA**

<b>ELEMENTO MONÁRQUICO (Cônsules)</b>	<b>ELEMENTO ARISTOCRÁTICO (Senado)</b>	<b>ELEMENTO DEMOCRÁTICO (Assembléia)</b>
<p><i>Administração</i></p> <p>1) dirigem exército      2) executam determinações do Senado      3) apresentam propostas à Assembléia Popular      4) seleção para o serviço militar</p>	<p><i>Administração</i></p> <p>1) controle do Tesouro      2) supervisionamento das obras públicas      3) concessão de contratos para obras públicas</p>	<p><i>Administração</i></p> <p>1) concessão de honras públicas      2) os cônsules prestam contas de sua gestão junto à Assembléia Popular</p>
<p><i>Política exterior</i></p> <p>1) introduzem embaixadas estrangeiras ao Senado      2) imposição de contribuições militares aos aliados</p>	<p><i>Política exterior</i></p> <p>1) envio de embaixadas para fora da Itália      2) recebimento de embaixadas estrangeiras</p>	<p><i>Política exterior</i></p> <p>1) deliberação final sobre declaração de guerra      2) ratificação dos termos de tratados de paz</p>
<p><i>Justiça</i></p> <p>1) justiça militar</p>	<p><i>Justiça</i></p> <p>1) investigação dos crimes graves (traição, sedição, assassinio etc.)</p>	<p><i>Justiça</i></p> <p>1) única corte que pode condenar à pena capital      2) julga funcionários</p>

**QUADRO II**

**FORMAS DE CONTENÇÃO DOS  
ELEMENTOS DO ESTADO PELOS DEMAIS**

<b>ELEMENTO MONÁRQUICO (Cônsules)</b>	<b>ELEMENTO ARISTOCRÁTICO (Senado)</b>	<b>ELEMENTO DEMOCRÁTICO (Assembléia)</b>
<p>Depende de:</p> <p><i>Senado</i></p> <p>1) permissão para aprovisionamento do exército 2) própria nomeação e substituição 3) "triunfos" — votados pelo Senado</p>	<p><i>Cônsules</i></p> <p>Não tem ações sobre o Senado</p>	<p><i>Cônsules</i></p> <p>1) deve preservar a boa vontade deles por estar individualmente sob seu comando militar</p>
<p><i>Assembléia</i></p> <p>1) ratifica ou anula tratados e acordos celebrados pelos cônsules 2) examina-lhes a gestão, ao seu término.</p>	<p><i>Assembléia</i></p> <p>1) só ela pode levar a cabo as investigações do Senado, condenando à pena capital 2) pode aprovar lei limitando poder ou privilégios do Senado 3) tribunos podem vetar resoluções do Senado</p>	<p><i>Senado</i></p> <p>1) povo deve preservar a amizade dos senadores em virtude da autoridade destes em conceder contratos públicos 2) idem por serem juízes das causas mais importantes</p>

realidade, a maior soma de poderes na república – o Senado. É no Senado que estão a direção das finanças, as resoluções sobre política exterior (*ad referendum* da Assembléia Popular) e, o que é muito importante, no contexto político romano, a decisão no que se refere à concessão de contratos para a realização de obras públicas. Segundo POLÍBIO, é esta última atribuição que faz com que o Senado mantenha um controle sobre a Assembléia Popular, utilizando-se do que poderíamos denominar, modernamente, de “corrupção administrativa”. O mecanismo funcionava da seguinte maneira: um grande número de contratos públicos era assinado cada ano pelos censores (de nomeação senatorial) com empreendedores privados, na sua maioria membros da plebe. Ora, tendo os senadores controle sobre não apenas a concessão, mas a fixação das condições destes contratos, utilizar-se-iam deste poder para influenciar as decisões da Assembléia. No dizer de POLÍBIO, “todos os cidadãos dependem da boa vontade do Senado e de seus membros”<sup>(27)</sup>, já que o Senado “pode prolongar o prazo de conclusão do contrato, revisar os seus termos quando surgirem dificuldades e mesmo desobrigar totalmente o contratante, se a execução do acordo se fizer impossível”<sup>(28)</sup>.

A inferência clara que se pode retirar do texto é a de que o Senado poderia intervir tanto para beneficiar os que o apoiassem ao nível da Assembléia, como para prejudicar seus opositores. Além disso, tais táticas por parte dos senadores eram consideradas, por POLÍBIO ao menos, como expedientes legítimos para a manutenção do equilíbrio entre os dois pólos, o oligárquico (Senado) e o democrático (Assembléia).

Na realidade, dos três elementos propostos por POLÍBIO, torna-se desde logo claro que o elemento monárquico não representa qualquer força social independente, no sentido, por exemplo, da monarquia prussiana anterior a 1848. Trata-se, pois, de uma contraposição entre dois elementos apenas, o oligárquico, representado pelo Senado, e o democrático, representado pela Assembléia Popular, ou, em termos aproximados, mas não perfeitamente definidos, trata-se da divisão entre patrícios e plebeus. Dizemos termos aproximados porque, como veremos no capítulo seguinte, os grupos organizados em ambos os lados, na luta entre patrícios e plebeus, haviam modificado a sua composição interna, desde o início do conflito.

Os cônsules, como todos os magistrados em geral, nada mais eram do que agências executivas da vontade do Senado, limitados em seu arbítrio ao controle que este mantinha sobre o erário. Além disso, o seu *imperium*, o supremo comando civil e militar, era limitado pela sua própria dualidade, não podendo a vontade de um dos cônsules sobrepor-se ao voto do outro. Apesar de sua eleição dever-se à Assembléia, os cônsules eram membros da classe senatorial, assim, como de resto, os próprios tribunos da plebe, e foram raros os que, como os Gracos, num contexto histórico posterior, preferiram jogar os seus destinos políticos junto à plebe, ao invés de se vincularem aos interesses do Senado.

---

(27) Parágrafo 17.

(28) *Idem.*

O próprio meio de frenamento utilizado pelos senadores às possíveis ameaças da plebe (a manipulação dos contratos públicos) deixa claro que, no período examinado por POLIBIO, não existia um "partido popular" organizado, como o existente nos períodos críticos das lutas sociais que precederam e sucederam a sua época. Os senadores podiam assim influenciar as "lideranças" individualizadas da Assembléia, manipulando através delas o processo de votação e evitar que surgissem ameaças de limitação de seu poder, por via constitucional. A votação de medidas restritivas à ação ou poderes do Senado, e mesmo às fortunas individuais dos senadores, estavam dentre os poderes da Assembléia Popular, mas tais leis não eram votadas, segundo POLÍBIO, em virtude da relutância do povo em alienar pessoalmente os senadores. "Já que o povo não sabe quando terá necessidade dos senadores (...) ele é muito cuidadoso em não se opor ou obstruir os desejos do Senado" (29).

E justamente este "cuidado" do povo, isto é, a sua relutância em iniciar uma luta pelo poder político, semelhante à travada nos séculos V e IV, quando inicia-se o período de representação plebélia no Governo, é que faz com que o Senado tenha condições de se impor como o órgão político supremo na república. E este "cuidado" que torna possível a existência empírica, mesmo com uma apreciável predominância oligárquica, de um tipo de governo, em Roma, que se aproxima do modelo da Constituição mista.

## V – CRÍTICA AO MODELO POLIBIANO

a) A análise de qualquer formação social, historicamente dada mas congelada no tempo para fins de estudo, representa uma deformação, um despojamento do objeto da análise de seu conteúdo dinâmico sem o qual é impossível tentar-se a sua explicação. Na sua análise da Constituição romana POLÍBIO faz prontamente esta deformação teórica. Constrói ele um modelo, um tipo ideal, diríamos, e procura apresentar as razões pelas quais ficará garantida, no futuro, a historicidade deste modelo. Assim cada parte permanece, em essência, na sua posição estabelecida (30), "a ordem política encontra em si um remédio contra a sua própria doença" (31), os elementos "se ajustam mutuamente de forma tão perfeita em todas as emergências que é difícil encontrar-se um sistema político mais perfeito do que este" (32). Desta forma privilegiando o presente sobre o passado, e esquecendo-se do futuro, POLÍBIO estabelece os elementos do equilíbrio e esquece, ou minimiza, os elementos de contradição, no seu modelo.

Nesta parte final, procuraremos mostrar, justamente, quais foram estas contradições que ocasionaram o rompimento do equilíbrio corporificado na Constituição republicana, e foram resultar, após um longo período de guerra

(29) *Idem.*

(30) Parágrafo 18.

(31) *Idem.*

(32) *Idem.*

civil, na ditadura de CÉSAR (46 a.C.). Já onze anos antes da morte de POLÍBIO, em 133 a.C., Roma era abalada pelo recrudescimento da luta social, encabeçada por TIBERIO GRACO, e tornava-se cada vez mais evidente, mesmo a arqui-reacionários como CATÃO, que algo precisava ser feito para evitar o rompimento do equilíbrio institucional periclitante frente a uma modificação substancial na infra-estrutura econômica.

b) A Roma do século II a.C. apresentava tal organização social e distribuição de forças sociais entre os diversos estamentos que era totalmente diferente daquela que vira a queda da monarquia, no final do século V a.C. Quando o último rei etrusco, TARQUÍNIO, o Soberbo, foi derrubado, o governo romano foi estabelecido de uma forma semelhante à que vimos descrita por POLÍBIO, mas apenas com uma insofismável predominância aristocrática. De certa forma, podemos dizer que a transferência do poder monárquico para a aristocracia se deu em Roma de maneira semelhante à que se ia realizando na Grécia do século anterior, esquematizada por PLATÃO e ARISTÓTELES e repetida por POLÍBIO. O rei não encontra mais apoio entre as famílias aristocráticas sobre as quais repousa tradicionalmente o seu poder, devido ao crescimento da cidade e a relutância da nobreza em agir como uma burocracia "à persa" para o poder real. Desta forma o monarca é afastado, e Roma passa a viver "sob uma Constituição planejada durante a supremacia etrusca, tendo como classe dominante a aristocracia local, representada por centenas de famílias de grandes proprietários de terra, comerciantes e pecuaristas" (33). O poder real não corresponde mais a uma necessidade objetiva da aristocracia, e ela o substitui sem maior dificuldade pela figura dos cônsules, sob seu imediato controle e egressos de seu meio.

Neste processo, a Assembléia Popular, ou seja, a reunião esporádica de todos os cidadãos, torna-se de uma importância crescente. É provável que isto se tenha devido à necessidade que teve a aristocracia de mobilizar o apoio da cidadania no seu conflito com o rei, mas o fato é que a Assembléia passa de "ouvinte", isto é, de simples meio de informar o povo das medidas reais, a participante no processo de decisão política, respondendo "sim" ou "não" às perguntas propostas pelos cônsules sobre questões importantes, como: paz, guerras, tratados etc. Ao mesmo tempo, o Senado, o porta-voz da aristocracia, tem a sua posição definida como órgão supremo do governo de quem os cônsules não são senão o braço executivo.

Ao nível das forças sociais existem dois grupos predominantes (em número) entre os homens livres de Roma: de um lado, o estamento dominante aristocrático, os patrícios; e de outro, seus "clientes", isto é, elementos livres mas que se encontram ligados por laços de dominação de caráter tradicional aos patrícios. O cliente habita a terra do patrício, deve-lhe obediência e respeito, recebendo dele apoio em disputas judiciais e, por vezes, financeiro. Através da sua clientela, os patrícios dominam totalmente a vida política da cidade, domínio este que vai ser ameaçado pelo surgimento de um terceiro estamento — a plebe.

(33) ROSTOVITZEFF, *História de Roma*, p. 31.

c) Com o desenvolvimento das forças produtivas que se dá em Roma após a instauração da república, surge a figura do plebeu, isto é, de um trabalhador ou pequeno proprietário livre que não está ligado ao patriciado por laços de clientela. Poderíamos definir três formas principais de aparecimento dos plebeus em Roma:

- a) estrangeiros, atraídos pela importância comercial da cidade;
- b) artesãos, atraídos pelo governo, que necessitava de seu conhecimento especializado;
- c) camponeses livres, das comunidades anexadas a Roma.

Ao crescimento numérico e ao aumento da importância econômica dos plebeus segue-se a sua luta por maior participação política, a qual se torna a característica fundamental (a par da expansão geográfica dos domínios romanos) do período que medeia entre a queda da monarquia e as guerras púnicas, isto é, à elevação de Roma ao nível de potência mundial. Com as leis de LICÍNIO e SEXTO (meados do século IV a.C.), toma forma o sistema político romano analisado por POLÍBIO, com a criação do cargo de tribunos da plebe, isto é, de representantes plebeus junto ao poder político, com uma série de poderes visando proteger os plebeus das arbitrariedades do patriciado. A luta pela obtenção de direitos políticos, que nunca assumira caráter de revolta popular como acontecera na Grécia, perde muito de sua intensidade com estas reformas, às quais segue-se um período de trégua social, que permite o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, estudado por POLÍBIO.

Examinaremos, a seguir, a disposição das forças sociais reais, que permitiu tal trégua e as causas de seu rompimento ainda nos últimos anos da vida de POLIBIO.

d) A expansão de Roma, ocupando um grande número de cidades na Itália central, trouxe modificações econômicas e sociais de monta para a cidade. A antiga aristocracia religiosa, na expressão de FOUSTEL DE COULANGES<sup>(34)</sup>, vinculada à *gens* que remontava sua genealogia a deus e heróis míticos, vai sendo paulatinamente revitalizada por um novo segmento social, proveniente da aristocracia das cidades vassalas e mesmo de *gens* plebeia que se destacara pelo serviço público e, principalmente pela riqueza. Desta forma, cria-se uma aristocracia plutocrática, que apresenta ainda características estamentais e só permite uma baixa mobilidade social, mas que, ao nível da sociedade romana, se define a partir de uma distância social menor, em relação ao estrato plebeu, do que a existente anteriormente, entre este e o patriciado.

Ao nível do estrato inferior, um número crescente de plebeus atinge, senão ao estamento patrício (doravante referido como senatorial, para diferenciá-lo do patriciado anterior), pelo menos a uma situação econômica bastante favorável. A figura do cliente, com características feudais, vai desaparecendo aos poucos, e surge uma divisão censitária do estrato inferior, em cinco classes de renda. A primeira, os *equites* ou cavaleiros, é composta dos plebeus mais

(34) DE COULANGES, *La Cité Antique*, p. 380.

ricos, e é justamente o acordo político entre senadores e *equites* que vai formar a base política da nova ordem romana. Mesmo os níveis mais baixos de renda (os *proletarii*) passam a fazer parte do colégio eleitoral, embora o voto censitário vá minimizar as suas possibilidades de atuação. O colégio eleitoral é dividido em 193 centúrias, das quais os patrícios formavam 80 e os *equites* 18, que lhes possibilitava o controle político (35).

Na Itália, apesar de encontrarmos grandes propriedades feudais, ainda permanece um campesinato de cidadãos romanos, que vão formar os níveis inferiores do censo político. Além disso, o tipo de exploração escravista ainda não se encontra difundido, bem como o seu propulsor, a agricultura comercial exportadora. Existem ainda grandes áreas onde predomina a agricultura de subsistência e a produção de cereais para o consumo, em Roma e em outras cidades da Itália. É justamente com a expansão que se seguiu às guerras púnicas que este quadro é alterado substancialmente.

Está assim caracterizada a situação econômica e social que tentamos diagramizar na figura 2. Num primeiro momento (queda da monarquia até guerras púnicas), a dinâmica social se dá no sentido da aproximação entre os estamentos, com a diminuição de importância dos segmentos polares ("clientes" e "aristocracia religiosa") e o surgimento e fortalecimento de uma classe média.

e) A expansão romana em direção ao Sul da Itália faz com que, inexoravelmente, Roma entre em choque com a área de influência cartáginesa na Sicília e a este choque seguem-se as três guerras púnicas e o eventual extermínio de Cartago (146 a.C.). Uma outra vítima da guerra é o *status quo* social, em Roma. A expansão significa uma forma de "acumulação de capital" nas mãos do estamento senatorial, na forma de moeda e de escravos (capital fixo). O que surge desta acumulação não é uma empresa industrial, mas sim uma empresa agrícola que se aproxima bastante dos moldes de produção capitalista. A nova grande propriedade romana, altamente capitalizada (em escravos) assemelha-se a uma empresa industrial altamente capitalizada na medida em que substitui força de trabalho (campões livres) por capital (escravos), da mesma forma como esta substitui operários por maquinaria. Especializa-se a produção de mercadorias com alta margem de lucro monetário (vinho e azeite), ao mesmo tempo que se utiliza o poder do Estado para destruir a concorrência (Cartago) e obrigar a periferia à produção de produtos primários (principalmente trigo).

O padrão resultante na bacia do Mediterrâneo assemelha-se bastante ao do sistema capitalista no século passado: empresas capitalizadas produzindo manufaturados para uma região periférica e politicamente dominada, à qual fica reservada, nesta divisão internacional do trabalho, a produção primária.

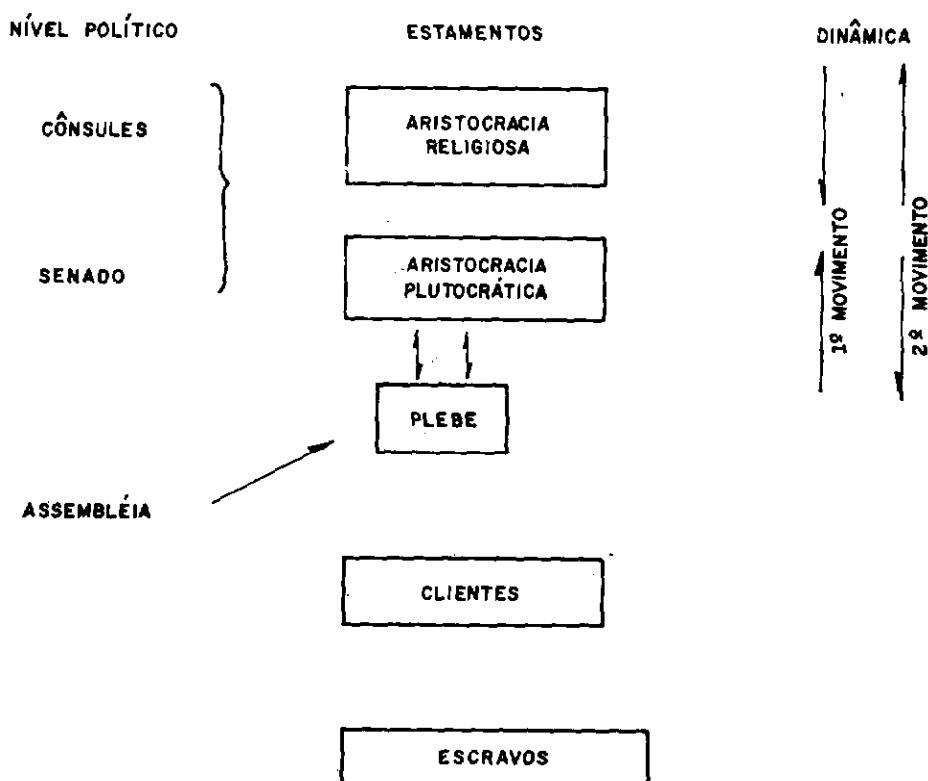
---

(35) Cf. ROSTOVTEFF, *op. cit.*, p. 51.

Ao nível social, as consequências para Roma são sensíveis desde logo. A concentração crescente do capital nas mãos do estamento senatorial e dos *equites* segue paralela a pauperização das classes inferiores de renda, bem como a despossessão do campesinato. Dá-se assim o afastamento das posições dos estamentos que tentamos expressar graficamente no 2º momento da figura 2.

FIGURA 2

"CONSTITUIÇÃO MISTA" em Roma



Ao nível político isto significa o rompimento do equilíbrio e o aguçamento das contradições entre o estamento senatorial e o popular, a inviabilização do modelo descrito por POLÍBIO e, finalmente, a tentativa frustrada da revolução social e a formação de um Estado autoritário.

f) Ao término da Terceira Guerra Púnica, como vimos, seguiu-se a imposição definitiva do domínio romano sobre a Grécia, ou seja, a criação do Império. Em Roma, três correntes de opinião se formaram para tentar uma reorganização do Estado que viabilizasse a sua permanência num contexto de

poderio mundial para Roma. Poderíamos definir estas três correntes da seguinte forma:

a) *os nacionalistas*, encabeçados por CATÃO, o censor; este grupo desejava o retorno ao *status quo* anterior, com um rígido controle sobre a moralidade administrativa e um repúdio às tendências "subversivas" oriundas da Grécia. Em termos de base social, estão vinculados predominantemente aos interesses econômicos exportadores (para os quais CATÃO realiza a sua campanha contra Cartago) e também a elementos de classe média (cavaleiros), que se ressentem ante o cosmopolitismo das velhas famílias.

b) *o círculo cipião*, vinculado à nobreza e ao Estado (militares, magistrados); propõe medidas de reforma moderadas, que adequarem as instituições romanas às necessidades imperiais, com o fortalecimento do Executivo (com o fito de opor-se à ameaça externa e à subversão interna). A este grupo se vincula POLÍBIO.

c) *os radicais*, liderados pelos irmãos GRACOS, TIBÉRIO e CAIO, pretendem o aguçamento da luta social, e a eventual substituição da Constituição romana por uma que entregue o poder político à plebe e que impeça a tendência à concentração de renda.

Os GRACOS irão propor uma transformação política em Roma, de proporções nunca antes tentadas. A reforma agrária é aprovada pela Assembléia, que inicia a luta pela restauração de seu direito de alteração constitucional. Todavia, o estrato social em que se baseiam os GRACOS não tem força suficiente para enfrentar os mercenários que o ouro dos senadores pode comprar e as tentativas dos dois irmãos são afogadas em sangue. Não tem igualmente o estamento senatorial condições de instaurar uma ordenação política que seja eficiente para o domínio imperial. Os 76 anos que separam a morte de CAIO GRACO da ditadura de CÉSAR são um período de luta interna quase contínua, inclusive com períodos de guerra aberta entre as facções políticas em Roma, com os "populares" (o partido plebeu) e os "optimates" (os melhores, o partido senatorial) lutando pelo poder. Todavia, com o tempo, a existência mesma do partido popular é posta em dúvida, já que a população romana torna-se crescentemente marginalizada e as "clientelas" urbanas voltam a ter importância. O próprio mecanismo da concentração do capital, incontido, destruirá a base econômica do estrato popular. Não mais pretendia este o controle sobre seu próprio destino, bastava-lhe, agora, *panen et circenses*.

g) A concentração de capital também criou a sua contradição na figura do escravo. As repetidas revoltas, como a de ESPARTACO, embora nunca tivessem apresentado condições de destruir o sistema escravocrata, representavam um sintoma da profunda contradição entre os dois segmentos polares da sociedade, um vivendo em um luxo bárbaro, o outro em condições não diríamos subumanas, mas subanimais. O desaparecimento, como força social importante, do segmento livre plebeu vai causar uma dicotomia fundamental no Império,

entre senhores e escravos, a qual será uma das mais importantes causas de sua queda. O Império vai apenas retardar um processo de "degenerescência" que se inicia justamente no período estudado e, paradoxalmente, devido ao surgimento do Império. Com o dinheiro extorquido às províncias, o testamento senatorial tem condições de subornar a plebe urbana e mantê-la sob controle. Isto transfere o problema, mas não o resolve, já que obriga o Estado romano a tratar suas províncias sempre como terra conquistada e pilhável, e impede que se realize uma verdadeira integração política no "estado universal" (TOYNBEE) romano. Seiscentos anos haveriam de passar até que o último imperador, RÔMULO AUGÚSTULO, fosse derrubado do trono dos Césares, mas as sementes da destruição, plantadas pelas próprias contradições internas do sistema político e econômico, já estavam presentes quando um filósofo e pensador grego examinou, fascinado, o sistema ideal de governo, a Constituição mista de Roma.

#### B I B L I O G R A F I A

- 1) COSER, Lewis A. *The functions of social conflict*. New York, Free Press, 1964. 188 p.
- 2) COULANGES, Fustel de. *La cité antique*. Paris, Hachette, 1908. 478 p.
- 3) DURANT, Will. *Caesar and Christ*. 13. ed. New York, Simon and Schuster, 751 p. (The Story of Civilization, 3)
- 4) ENGELS, Friederich. *El origen de la familia, la propiedad y el Estado*. Trad. por JUAN ANTONIO DE MENDONZA. 8. ed. Buenos Aires, Claridad, 1970. 207 p.
- 5) FRITZ, Kurt von. *The theory of the mixed constitution in Antiquity*. New York, Columbia University Press, 1958. p.
- 6) PLATÃO. *A República*. Porto Alegre, Globo, 1964. p.
- 7) ROSTOVTEFF, M. *História de Roma*. Trad. de WALTENSIR DUTRA, 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. 305 p., 11.
- 8) SABINE, George H. *História das teorias políticas*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964. p.
- 9) TOYNBEE, Arnold J. *Helenismo: história de uma civilização*. Trad. de WALTENSIR DUTRA, 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1963. 232 p.

#### 2.ª PARTE

##### Tradução do Livro VI da "História da Conquista Romana do Mundo Helênico"

##### I — APRESENTAÇÃO

A presente tradução foi feita a partir da versão inglesa feita por KURT VON FRITZ, que a incluiu na sua obra *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity*, editada pela Columbia University Press.

O objetivo de publicar-se esta tradução, neste momento e desta forma, é o de dar maiores informações sobre aquele que é considerado como o introdutor do pensamento político grego em Roma. Sua teoria política, pelas características de objetividade, eu diria quase que a nível de manual, foi extremamente importante para o desenvolvimento futuro do pensamento político romano.

Nestes termos, basta dizer que o próprio CÍCERO leu e citou POLÍBIO neste aspecto da sua obra, e através dele um grande número de políticos e estadistas romanos manteve contato com o pensamento político helênico.

Qual seria, por outro lado, a relevância de uma teoria da Constituição mista no mundo de hoje? Qual a sua importância para um político militante ou para um cientista político nos dias atuais? Creio que se trata, nada mais nada menos, do antepassado das proposições que se fazem atualmente em termos de uma política do equilíbrio, dos freios e contrapesos, não só entre os poderes, o que seria a sua versão mais liberal, mas, principalmente, entre os princípios da representatividade *versus* o princípio da "qualidade".

Toda a polêmica entre as várias posições ideológicas da cena brasileira hoje sobre a qualidade do voto urbano *versus* o voto rural, que surgiram tão claramente quando da análise dos resultados da eleição de 1978, está ligada a esta visão do mundo, de equilíbrio entre a representação da sociedade face ao Estado (que seria, digamos, o elemento democrático) e a necessidade do próprio Estado se representar (o elemento aristocrático). A argumentação, na medida em que há uma argumentação, em defesa dos senadores indiretos também se vincula a este tipo de universo axiológico. A eleição, ou melhor, a escolha de uma parte do Senado seria uma forma de ver presente na representação política um grupo de *optimates*, de "melhores", que nunca teriam condições de se elegerem numa eleição popular.

O choque entre estes princípios tem levado à busca de algumas soluções, do tipo voto distrital, que fariam com que a suposta forma "ímpulsiva" do eleitor urbano se manifestar fosse contrabalançada pelos hábitos mais conservadores do eleitor rural, com a consequente manutenção de maiorias conservadoras no Congresso.

Em todos estes pontos verificamos perfeitamente a mesma preocupação com a possibilidade da representação popular ser controlada por grupos que efetivamente representem as reivindicações do eleitorado urbano, suas angústias e suas perplexidades ante os rumos da política nacional, da mesma forma que há dois mil anos era a preocupação básica de POLÍBIO que fosse evitada a democracia "à l'outrance", o regime dos tribunos da plebe.

Como dizem os franceses, "plus ça change ..."

## II — TRADUÇÃO

### *Das diferentes formas de Estados:*

3. No que diz respeito àqueles gregos que têm freqüentemente aumentado sua força e seu poder e então têm sofrido grandes reveses, é fácil discorrer sobre seu destino, no passado, e predizer o seu futuro. Isto porque explicar o que é conhecido é simples e predizer o futuro, quando é possível retirar as conclusões do que aconteceu no passado, não é demaisido difícil. No que diz respeito à Constituição romana, todavia, não é fácil fazer-se uma discussão a respeito, mesmo de sua situação atual, em virtude do caráter complicado do seu ordenamento político, sendo difícil prever-se o futuro, dado existir uma falta de conhecimento de suas instituições públicas e de seus hábitos privados. Um extraordinário grau de atenção e uma análise cuidadosa são

necessários para obter-se uma visão clara e compreensiva do caráter peculiar destas instituições e tradições.

A maioria daqueles que tentaram uma exposição metódica destes assuntos falam de três tipos de Constituições, a primeira das quais chamam monarquia, a segunda aristocracia e a terceira democracia. Parece-me, todavia, que se poderia muito bem perguntar a estes teoristas se eles introduzem estes três tipos como os únicos possíveis, ou como as três melhores formas de Constituições. Em ambas as hipóteses, sou da opinião que eles estão errados. Isto porque é óbvio que se deve considerar como a melhor a ordem política que é uma união de todos os três tipos acima mencionados, já que isto foi demonstrado, não apenas em teoria, mas na prática, LICURGO sendo o primeiro a organizar o Estado espartano de acordo com este princípio. Da mesma forma, deve ser enfatizado que não se pode aceitar as três formas de Constituições mencionadas como as únicas possíveis. Isto porque conhecemos a existência de autocracias e tiranias que são muito diferentes da verdadeira monarquia, apesar de haver uma semelhança entre elas. Tal é a razão pela qual todos os reinos aplicam o nome de monarquia ao seu regime, ainda que tenham pouca ou nenhuma justificação para fazê-lo. Da mesma forma, tem havido um número ainda maior de oligarquias que parecem ter alguma semelhança à aristocracia, mas, na realidade, são tão diferentes de uma verdadeira aristocracia quanto possível. O mesmo acontece com a democracia.

4. A verdade do que afirmo se torna clara através das seguintes observações. Não é possível chamar cada tipo de reino de monarquia, mas apenas aqueles governos que estão baseados no consentimento dos governados e que apelam para a razão ao invés da força e do medo (para manter-se no poder). Do mesmo modo, não se pode considerar cada tipo de oligarquia uma aristocracia, mas apenas o tipo onde o governo está nas mãos de um grupo seletivo de cidadãos, que se distinguem pela justiça e visão política. Analogamente, o Estado não é uma verdadeira democracia, quando qualquer tipo de maioria ocasional pode fazer tudo o que deseja. Apenas quando é tradicional e costumeiro em uma comunidade cultuar os deuses, honrar os pais, respeitar os mais velhos, obedecer às leis, e quando, em uma comunidade deste tipo, as decisões políticas são tomadas pela maioria; apenas neste caso podemos chamar tal Estado democracia. Desta forma, é necessário falar-se em seis tipos diferentes de sistemas políticos: três que estão na boca de todos e aos quais acabamos de referir-nos, e três (os depravados) que correspondem a eles, ou seja, monarquia, oligarquia e oclocracia, ou governo da multidão.

A primeira destas formas, surgida sem nenhum planejamento deliberado e através de um processo natural, é a autocracia. Segue-se a monarquia, que é produzida por um deliberado progresso em relação à anterior. Quando esta se transforma no tipo perverso de governo que lhe corresponde, isto é, na tirania, a aristocracia surge de sua queda. Quando, no curso natural dos eventos, a aristocracia degenera na oligarquia e o povo finalmente se revolta contra a injustiça de seus governantes, nasce a democracia. Por último, quando a democracia cede diante do abuso da liberdade e do desrespeito à lei, o resultado, com o tempo, é o governo da multidão (oclocracia) (1).

(1) Este termo é usado pela primeira vez por POLÍBIO, e não é usado nem por PLATÃO nem por ARISTÓTELES. Do grego: OKHLOS (plebe) + KRATEIN (governar).

Aquilo que disse acerca destes assuntos é a verdade, isto será evidente a todos que examinarem cuidadosamente os inícios naturais, desenvolvimento e mudanças, nas várias Constituições políticas. Porque, só aquele que observa como cada uma delas aparece e se desenvolve poderá afirmar acerca de como ela nasce, cresce, chega ao ponto máximo de seu desenvolvimento, passa de uma forma para outra e, finalmente, quando e como tal processo acontecerá de novo. Eu considero tal tipo de análise especialmente apropriado ao estudo da Constituição romana já que esta surgiu e se desenvolveu de um modo perfeitamente natural.

5. Talvez a teoria da transição natural de um tipo de Constituição para outro esteja exposta de forma mais completa nas obras de PLATÃO e nas de alguns outros filósofos. Todavia, como a teoria aparece em tais fontes de uma forma muito complexa e se fazem discussões por demais longas sobre ela, é acessível a poucos leitores. Por isso, tentarei expor de uma forma breve a porção da teoria que faz parte da história fragmática e que não está além do entendimento da inteligência mediana. Se algo parecer estar faltando de minha exposição, a análise detalhada que será dada nos capítulos seguintes resolverá o que agora possa parecer como um problema não resolvido.

O que considero como o início e a origem da organização política? Quando, em virtude de um dilúvio, praga ou fome, ou de alguma outra causa deste tipo, uma grande destruição se abateu sobre a humanidade, o que, de acordo com a tradição, já aconteceu no passado e, provavelmente, acontecerá muitas vezes mais no futuro e, como consequência, todos os costumes sociais, artes e profissões pereceram, dos poucos sobreviventes, no curso do tempo, nasce um maior número de seres humanos. Estes irão reunir-se — o que é plausível, dada a sua fraqueza natural — e, então, quando isto acontecer, é inevitável que, como é o caso com os animais que vivem em rebanhos, aquele que se destaca dos demais, pela sua força física e seu caráter temerário, será o seu líder e governante. Três eventos são, verdadeiramente, ação da natureza, já que podemos observar tal comportamento entre os animais que não possuem razão e entre os quais os mais fortes governam. E, por isso, provável que tal foi a inicial e original vida dos homens, ou seja, que eles formaram rebanhos como os animais e seguiram os mais fortes e destemidos. A extensão do poder nestas circunstâncias é determinada pela força física dos chefes e, se se quer dar um nome a tal tipo de governo, chamemo-lo autocracia ou governo de um só homem. Quando, porém, com o tempo, em tais aglomerações de homens, desenvolvem-se sentimentos e hábitos sociais, tal é o surgimento da monarquia. Foi então que os seres humanos começaram a conceber as noções de moral e justiça, bem como as de seus opostos.

6. A forma pela qual estas noções se formaram e se desenvolveram é a seguinte: todos os seres humanos possuem um instinto natural que os impele

à relação sexual e o resultado desta é o nascimento de filhos. Quando, porventura, um destes filhos, quando alcança a idade adulta, não retribui com sua gratidão aos seus pais, que o criaram, e não os mantém, na velhice, mas, ao contrário, os trata mal com palavras e atos, é natural que as pessoas que testemunham isto e que também testemunharam o cuidado e a dor com que o filho foi criado, fiquem revoltados e ofendidos. A característica que distingue os seres humanos dos animais é serem aqueles capazes de raciocínio e de chegarem a conclusões baseados na lógica. Por isso, não é provável que o significado da atitude do filho escape aos homens como escapa aos animais, mas, ao contrário, os homens tomarão o que acontece como um sintoma, e ficarão desgostosos com o acontecimento, já que prevêem o futuro e chegam à conclusão de que o mesmo pode acontecer a qualquer um deles. Da mesma forma, quando um homem recebe ajuda e apoio de outro numa situação difícil ou perigosa e não mostra a sua gratidão, mas chega mesmo a fazer mal ao seu benfeitor, as pessoas que vêm a saber do fato, muito naturalmente, sentir-se-ão desgostosas e ofendidas; elas compartilham do ressentimento do seu vizinho e aplicam o que está acontecendo, por analogia, a si mesmos. Daí desenvolve-se em cada ser humano a noção da importância prática e da natureza do comportamento correto. Tal é, de fato, o começo e o fim da moral.

De maneira similar, se um homem se destaca entre todos os outros como guerreiro, no momento de perigo comum; se, por exemplo, luta bravamente contra um ataque de feras, é natural que ele seja louvado com os sinais de favor e distinção pelos outros homens, da mesma forma que o que tem comportamento oposto é desprezado e reprovado. Deste fato surge, naturalmente, entre os homens a noção do que é vil e do que é nobre, e da diferença entre eles. O nobre será admirado e tomado por modelo porque isto é vantajoso [para o grupo], enquanto o vil causa repulsa. Quando, então, o chefe ou aquele com maior poder sempre dá suas ordens de acordo com os sentimentos da maioria e quando seus súditos crêem que ele dá a cada um o que lhe cabe por direito, então eles lhe obedecerão, não tanto porque temem sua força ou poder, mas, sim, porque têm boa opinião a seu respeito. Irão assim apoiar o domínio deste chefe mesmo quando ele for velho e fraco, o defenderão sem hesitar e lutarão por ele contra os que o quiserem privar da posição. Desta forma, através de etapas, o autocrata torna-se rei, ao mesmo tempo que a razão substitui a coragem e a força como o fator decisivo para a escolha do líder.

7. Tal é a primeira e natural origem da noção de moral e justiça entre os homens e tal é a forma pela qual a verdadeira monarquia surge e se desenvolve, porque o povo retém como governantes não apenas estes primeiros reis, mas seus descendentes, já que acredita que, sendo filhos de tais homens, eles serão similares a eles em sua conduta. Quando, todavia, o povo não está satisfeito com os descendentes dos reis, ele elege novos magistrados ou reis, não mais em virtude de sua força física e coragem, mas, ao invés, pela sua inteligência teórica e prática, já que o povo sabe, por experiência própria,

a diferença que faz ter-se ou não tais qualidades. Nos antigos tempos, aqueles que eram eleitos reis e assumiam tal poder, o retinham até a velhice, continuando a fortificar localidades apropriadas com muralhas e a adquirir novas terras, para prover segurança e alimentação farta de seus súditos. Enquanto isto se tornou a principal ocupação de sua vida, eles, não obstante, escapavam a ataques provocados pela inveja, já que os reis não se distinguiram de seus súditos nem pela vestimenta nem pela qualidade de sua mesa, vivendo no que diz respeito ao seu consumo e hábitos pessoais, exatamente como o homem comum. Mas, quando a coroa se tornou hereditária, quando tudo estava pronto e seguro para eles, tendo à sua disposição mais comida do que o necessário, então, em consequência desta superabundância, eles cederam aos seus desejos e começaram a pensar que os governantes precisam distinguir-se do povo pelas roupas, e pela variedade, refinamento e esplendor da sua mesa, e que ninguém ousaria objetar às suas aventuras sexuais, mesmo quando ilícitas. Então, como o seu luxo causa inveja e ressentimento, e os seus abusos, ódio apaixonado, a monarquia transforma-se em tirania. Tal foi também o início da queda da monarquia já que levou à formação de conspirações entre os súditos. Estas conspirações, todavia, não se originaram entre o povo das classes mais baixas, mas, ao contrário, entre os membros mais intrépidos e idealistas das famílias mais ilustres, já que homens como estes são os mais rebeldes à insolência dos príncipes.

8. Por causa das razões mencionadas, o povo, tendo encontrado líderes, junta-se a eles na rebelião contra o governante e assim a forma monárquica de governo é completamente destruída e a aristocracia se desenvolve. Isto porque o povo paga, por assim dizer, prontamente seu débito de gratidão aos que o libertaram da tirania, escolhendo-os como seus líderes políticos e entregando-lhes a conduta dos negócios do país. No inicio, estes novos administradores aceitam a confiança do povo com grande atenção e se preocupam exclusivamente com o bem comum, cuidando paternalmente dos interesses de seus concidadãos e da comunidade como um todo. Mas, quando os filhos e netos destes homens os sucedem, chegam a posições de poder e influência sem nada saberem das dificuldades da vida e não tendo noção de igualdade política ou de liberdades civis. Então tornam-se corruptos e tentam acumular riqueza por meios ilícitos ou se abandonam à bebida e ao luxo da mesa, ou ainda começam a raptar moças e rapazes. Desta forma eles convertem o que fora uma aristocracia numa oligarquia, criam ressentimentos no povo, como o tirano fizera antes, de modo que, por fim, provocam a própria ruína de uma forma similar.

9. Quando, nesta situação, um homem, vendo o ressentimento e o ódio que os oligarcas provocam em seus concidadãos, tem a coragem de atacá-los com palavras ou atos, ele é imediatamente apoiado pela massa do povo. Então, tendo o povo matado alguns oligarcas e exilado os restantes, não ousa escolher um rei para seu governante, já que ainda pensa com terror na maldade dos reis anteriores; nem entregar o controle do Estado a um grupo seletivo, já que

tem as consequências deste erro diante dos olhos. Assim o povo se volta para a única esperança que ainda não foi desapontada, ou seja, a esperança que o povo tem em si próprio. Esta é a razão pela qual o povo transforma a oligarquia na democracia e toma a administração e o controle dos negócios públicos em suas próprias mãos. Então, enquanto aqueles que se recordam dos males trazidos pelo privilégio e pelo domínio oligárquico ainda vivem, o povo em geral está contente com o presente estado de coisas e valoriza a igualdade e a liberdade de palavra acima de tudo. Mas, quando passam-se gerações e a democracia é entregue aos netos de seus fundadores, as pessoas se acostumam tanto com a liberdade e a igualdade que já não lhes dão grande importância. Torna-se uma ambição ascender socialmente [destacar-se do povo comum], e as pessoas que possuem mais riqueza do que a média são as que mais sucumbem a esta ambição. Então, quando tais pessoas tentam atingir o poder político e são incapazes de fazê-lo por sua própria força e habilidade, dissipam seu dinheiro na tentativa de subornar o povo e corrompê-lo de todas as formas possíveis. Finalmente, quando, na sua insana ambição, eles acostumaram o povo a aceitar presentes e procuram sempre mais e mais [poder], a democracia é substituída pelo reinado da violência (2). Isto porque uma vez estando o povo acostumado a comer sem trabalhar e a viver às custas de outrem, tem apenas que encontrar um chefe audacioso, um homem a quem apenas a pobreza impediu atingir uma alta posição política; assim que este chefe aparece, estoura a violência e o resultado é a anarquia durante a qual a plebe se reúne em multidão, mata os ricos ou os exila, dividindo suas propriedades, até que, no último estágio de selvageria, novamente encontra um senhor, um monarca.

Este é o ciclo das Constituições e esta é a lei natural de acordo com a qual as Constituições se modificam, passam de uma forma a outra e finalmente voltam ao ponto de partida. Um homem que observar isto claramente pode talvez errar na sua estimativa do momento exato no qual uma certa mudança num certo Estado se realizará no futuro, mas não errará no que diz respeito ao ponto de ascensão ou degeneração que este Estado atingiu [num dado momento], nem no que tange à forma que o Estado posteriormente atingirá, isto se ele tira suas conclusões sem preconceito ou paixão. Este tipo de investigação nos dará a melhor visão de como a Constituição romana originou-se, desenvolveu-se e atingiu o seu zênite, e também de como ela, um dia, poderá desenvolver-se em seu oposto. Porque, como já disse, se existe um sistema político que se originou e desenvolveu de uma forma perfeitamente natural, é este dos romanos. Assim, pode-se concluir que qualquer mudança na direção contrária que ele venha a sofrer no futuro também seguirá as leis gerais da natureza. Mas isto será visto mais claramente na parte seguinte da minha discussão.

.....

---

(2) No grego *Cheirokratía*, "governo da mão" ou "governo do punho".

11. Todos os três tipos de governos que mencionei anteriormente são encontrados, juntos, na república romana. Na realidade, eles estão tão harmoniosos e perfeitamente equilibrados, tanto na estrutura do sistema político quanto no seu funcionamento rotineiro, que mesmo um romano não saberia dizer definitivamente se o Estado, como um todo, é uma aristocracia, democracia ou monarquia. Isto é, na realidade, bastante natural. Porque, se fixamos nossa atenção no poder dos cônsules, o governo parece ser monárquico, semelhante à monarquia. Se olhamos para os poderes do Senado, parece aristocrático e, finalmente, se se examinam os poderes do povo, parece claramente democrático. Que responsabilidades no governo têm estes três elementos (...) será explicado nos capítulos seguintes.

12. Os cônsules, quando não dirigem seus exércitos em campanha e estão presentes em Roma, têm o controle da administração de todos os negócios públicos. Isto porque todos os outros magistrados, com exceção dos tribunos, são seus subordinados e sujeitos às suas ordens. São eles que introduzem as embaixadas estrangeiras ao Senado, além de levar todos os assuntos urgentes para deliberação diante do Senado, e é inteiramente da sua competência a execução das opiniões resolvidas pelo Senado. É também seu dever a preparação de todos os assuntos públicos que devem ser resolvidos pelo povo, a convocação das assembleias populares, a colocação de proposições diante destas assembleias e a direção da execução das decisões tomadas por maioria de votos. Os cônsules têm autoridade quase absoluta nos preparativos militares e na administração de tudo que diga respeito aos exércitos em campanha. Têm o direito de impor aos aliados quaisquer contribuições, nomear os tribunos militares, convocar soldados e selecionar os cidadãos aptos para o serviço militar. Têm poder ilimitado de punir os que estão sob seu comando, quando em campanha. Estão autorizados a despender quaisquer somas que lhes tenham sido alocadas do tesouro público, e são acompanhados sempre de um questor, pronto a fazer cumprir suas ordens. Desta forma, se se observa esta parte do sistema, é natural concluir-se que a Constituição é monárquica, um tipo de monarquia (...).

13. O Senado tem, acima de tudo, o controle sobre o Tesouro, isto é, sobre toda a receita e despesa públicas. Isto porque, com exceção dos fundos gastos nas operações militares, sob o controle dos cônsules, os questores não podem fazer qualquer pagamento para fins especiais e particulares sem a autorização do Senado. Até os itens maiores e mais comprehensivos do orçamento, a construção e a reparação das obras públicas (cuja previsão é feita cada cinco anos pelos censores) estão sob o controle do Senado e é através deste que as apropriações necessárias são feitas aos censores. Todos os crimes cometidos na Itália que requererem uma investigação pública, como, por exemplo, traição, conspiração, envenenamento e assassinio são competência do Senado. Se é do interesse público resolver-se uma disputa entre cidadãos ou comunidades da

Itália, se uma das partes deve ser advertida, assistida ou protegida, tais assuntos são levados ao Senado. Quando são enviadas embaixadas a países fora da Itália a fim de reconciliar conflitos, admoestar o partido recalcitrante ou, se necessário, impor uma solução, aceitar submissão ou declarar guerra, tal ação necessita da aprovação do Senado. Da mesma forma, quando embaixadas estrangeiras vêm a Roma, o Senado determina como devem ser recebidas e qual resposta se dará a elas. O povo nada tem a ver com tais assuntos. Assim, se alguém visita Roma na ausência dos cônsules, o sistema político aparece como perfeitamente aristocrático. Tal é a impressão em muitos Estados gregos e de monarcas estrangeiros, já que o Senado transaciona com quase todos os negócios e conduz todos os contatos que estes têm com o Estado romano.

14. Neste ponto, a pergunta natural seria qual a participação do povo neste sistema político onde o Senado tem todas as diversas atribuições mencionadas e, o que é mais importante, controla toda a receita e a despesa, enquanto os cônsules têm total autoridade nos preparativos e na conduta da guerra. Todavia, uma parte do governo permanece com o povo e esta é a mais importante. Isto porque somente o povo tem o poder de conceder honras públicas e de punir, os dois meios através dos quais as monarquias e as repúblicas, e todas as sociedades humanas, se mantêm coesas, porque onde a importância destes fatores não é bem compreendida, ou quando não são aplicados da melhor maneira, nenhum sistema político poderá funcionar adequadamente. E onde isto poderia acontecer, quando os bons e os maus são estimados igualmente?

Examinemos este assunto mais detalhadamente: o povo freqüentemente decide em casos quando o resultado é a imposição de uma multa, especialmente quando a multa é considerável e os acusados são detentores de um dos cargos mais elevados. O povo é a única corte que pode condenar à pena capital (...). Além disso é o povo que entrega os cargos políticos àqueles que são mais dignos deles e esta é a mais nobre recompensa pela virtude cívica num Estado.

O povo tem o poder de aprovar e rejeitar as leis, e, o que é mais importante, ele delibera a respeito da guerra e da paz e tem a decisão final nestes assuntos. Também com relação a alianças, aos termos de tratados de paz etc., é novamente o povo quem os ratifica ou rejeita a sua ratificação. Assim, novamente, levando em consideração estes fatos, poder-se-ia dizer que o povo tem a maior participação no governo e que tal Estado é uma democracia.

15. Foi descrito de que forma a administração do Estado é distribuída entre as diversas partes. Irei agora explicar de que forma estas partes podem conter a ação das outras, se tal é necessário, ou então cooperar entre si. Quando o cônsul, investido de todo o poder que mencionei, comanda o exército em campanha, ele aparenta ter um controle absoluto sobre todos os elementos necessários ao cumprimento de sua missão; todavia, ele depende do Senado e do

povo e não pode, sem o seu apoio, levar seus planos a uma conclusão bem sucedida. Isto porque, como todos sabem, os exércitos têm constante necessidade de suprimentos e, sem a permissão do Senado, nem comida nem roupas ou pagamento serão enviados aos soldados, de modo que os projetos dos comandantes não poderão ser executados se o Senado é deliberadamente negligente e obstrui o aprovisionamento do exército. Também depende do Senado se um comandante pode completar totalmente seus planos, já que o Senado tem o poder de nomear um sucessor ao comandante, quando finda seu mandato, ou mantê-lo no comando. Além disso, o Senado tem o poder de exaltar e tornar magníficos os sucessos dos comandantes militares ou de obscurecer estes sucessos. Porque os chamados "trunfos" nos quais os generais mostram a sua glória aos olhos dos seus concidadãos não podem ser celebrados com a magnificência que lhes cabe, e muitas vezes nem podem ser celebrados, a menos que o Senado dê o seu consentimento e conceda fundos para cobrir a despesa necessária.

Quanto ao povo, é necessário aos cônsules fazerem todo o possível para reterem o seu favor, mesmo quando estão longe de Roma. Isto porque, como mencionei antes, é o povo que ratifica ou anula todos os termos de paz e outros acordos celebrados pelos cônsules, e, o que é mais importante, quando deixam o seu posto, os cônsules devem prestar contas ao povo de sua gestão. Desta forma, os cônsules não podem dispensar o apoio do Senado ou do povo.

16. O Senado, apesar de possuir tanto poder, precisa prestar atenção em todos os assuntos que dependam da ratificação popular, nos sentimentos das massas, e tentar evitar conflitos com a vontade do povo. Além disso, não é capaz de se desincumbir totalmente da investigação e punição dos crimes mais graves contra o Estado, ou seja, aqueles puníveis com a pena capital, a menos que a pena imposta pelo Senado seja ratificada pelo povo. O mesmo é verdadeiro no que diz respeito às próprias atribuições do Senado. Se alguém introduz um projeto de lei com o fito de privar o Senado da autoridade de que goza de acordo com o costume e a tradição, ou de abolir os privilégios e as honras públicas dos senadores, ou, ainda, reduzir as propriedades destes, somente o povo tem poder para aprovar ou rejeitar medidas deste tipo. Finalmente, se um tribuno [da plebe] se interpõe, o Senado não apenas fica impedido de fazer executar suas resoluções, mas não pode nem ao menos reunir-se. Os tribunos, todavia, precisam fazer sempre a vontade do povo e precisam tentar sempre estar em acordo com os desejos do povo. Por todas essas razões mencionadas, o Senado teme entrar em conflito com os desejos das massas e procura estar atento às suas opiniões.

17. De forma análoga, o povo depende do Senado e necessita cultivar boas relações com o Senado como um todo e com seus membros, individualmente, porque existe um grande número de obras públicas sendo realizadas por toda a Itália, contratos que são concedidos pelos censores, tais como construção e manutenção de obras públicas, demasiado numerosas para serem facilmente enumera-

radas. Navegação fluvial, instalações portuárias, parques e plantações públicas, em síntese, tudo que pertence ao domínio público é gerido pelo povo e se pode afirmar que todos têm algo a ver com estes empreendimentos, como negociante, empreiteiro ou trabalhador. Algumas pessoas negociam estes contratos com os censores em seus próprios nomes, outras como sócios [de companhias], outros, ainda, são fiadores destes negócios, avalizando, com suas fortunas, o contrato perante o Estado. A autoridade final nestes assuntos é novamente o Senado, porque este pode prolongar o prazo de conclusão do contrato, revisar os seus termos quando surgirem dificuldades e mesmo desobrigar totalmente o contratante, se a execução do acordo se fizer impossível. Em síntese, existem muitas formas pelas quais o Senado pode beneficiar ou prejudicar aqueles que trabalham para o Estado, já que todos os assuntos mencionados são de sua competência. Ainda mais importante é o fato de serem todos os juízes das mais importantes causas judiciais escolhidos entre os senadores. Em consequência disso, todos os cidadãos dependem da boa vontade do Senado e de seus membros. Já que o povo não sabe quando terá necessidade dos senadores, para estes fins, ele é muito cuidadoso em não se opor ou obstruir os desejos do Senado. Da mesma forma, os plebeus não se opõem facilmente aos projetos dos cônsules, já que estão todos juntos e individualmente sob sua autoridade quando convocados ao serviço militar.

18. Este é, então, o poder que cada um dos diversos poderes do Estado tem, seja para conter os outros, seja para cooperar com eles. O resultado, porém, é que eles se ajustam mutuamente de forma tão perfeita em todas as emergências que é difícil encontrar-se um sistema político mais perfeito do que este. Isto porque sempre que o medo de algum perigo comum vindo do estrangeiro os compelle a esquecer seus desentendimentos e a cooperar entre si, a força interna do Estado retorna invencível. Nenhuma providência necessária é negligenciada já que todas as partes do Estado competem para concentrar todos seus esforços na presente emergência e as decisões são sempre executadas prontamente porque cada um coopera para a rápida aplicação dos planos. Em síntese, o caráter peculiar deste sistema político é tal que um Estado deste tipo é quase irresistível e pode realizar tudo que se disponha a fazer. Por outro lado, quando estão livres de perigos externos, vivendo na prosperidade e na abundância que é a consequência de seu sucesso, os romanos se tornam vangloriosos, frívolos, ultrajantes e insolentes, e é então que se torna especialmente notável como a ordem política encontra em si um remédio contra a sua própria doença. Isto porque, sempre que um dos elementos do Estado excede seus limites naturais, tentar apropriar-se de direitos de outro elemento e assumir maior poder que o devido, é impedido em seus designios. A razão disto é que, como foi explicado antes, nenhum dos elementos é capaz de completar qualquer tarefa sem os outros, e como os projetos de cada um podem ser neutralizados pelos demais, na realidade nenhum pode se impor aos outros. Assim, cada parte permanece em essência na sua posição estabelecida, seja porque será impedida quando tente estender seu poder, seja porque desde o início teme a reação dos demais.

# Sobre a obra de Kelsen: breves anotações críticas

NELSON SALDANHA

Do Instituto Brasileiro de Filosofia; da  
Faculdade de Direito da Universidade  
Federal de Pernambuco

## S U M Á R I O

- Angulações e paralelos.**
- Norma, ordenamento e sistema.**
- Rigorismo e terminologia.**
- A sistemática do direito público.**

Diz-se, às vezes, que o sinal do êxito doutrinário de uma teoria se revela precisamente pelo grau das contestações que provoca e das resistências que encontra, tanto com (o que é mais óbvio) por suas influências e desdobramentos. A observação se aplica caracteristicamente ao caso do pensamento de HANS KELSEN: conforme anotação de MICHEL VILLEY, a marca de seu sucesso se acharia na própria quantidade de ataques que recebeu. Entre o banco dos réus, por mão de adversários — marxistas, historicistas, jusnaturalistas —, e a entronização correspondente ao entusiasmo dos logicistas e de toda a sorte de juspositivistas, a estrutura do pensamento kelseniano continua a merecer respeito e estudo, embora já tenha adquirido a estas alturas, dentro do pensamento jurídico europeu, uma significação sobretudo histórica, uma vez que muitos dos problemas a que KELSEN tentou responder foram próprios de um período específico da evolução da cultura jurídica do Ocidente.

Poder-se-ia falar do “caso KELSEN”, um tanto como NIETZSCHE falou do “caso WAGNER”: uma ocorrência cultural de alta monta, que, entretanto — por isso mesmo —, tem de ser compreendida num contexto histórico. No caso de KELSEN, contexto bastante representativo, com as coordenadas do liberalismo maduro e em crise, o cosmopolitismo vienense e as sofisticações teóricas da fenomenologia, do neokantismo e do neopositivismo<sup>(1)</sup>. Trabalhando dentro da linha germânica que vinha de SEYDEL e de GERBER, KELSEN objetivou basicamente o propósito de dar cunho “científico” às conceituações jurídicas, e isto em suas mãos significou a escrupulosa separação do saber jurídico perante outros saberes sociais: **pureza** no método enquanto específico e capaz de “construir” seu objeto, no sentido kantiano, e pureza no próprio objeto enquanto isolado de outros objetos limitrofes (o que aliás contém uma espécie de petição de princípio que não sei se os críticos já analisaram adequadamente: o objeto é delimitado para que se utilize um método adequado, mas o método cria o objeto na medida em que seleciona e recorta uma porção específica do real).

(1) NELSON SALDANHA, “Situação histórica da teoria pura do direito”, em *Anuário do Mestrado em Direito*, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, número 1, Recife, 1977.

Atuando basicamente nas décadas de 10, 20 e 30 do século (o mais são as reelaborações que vieram até os anos 60), KELSEN assumiu com imensa capacidade sistematizadora temas e questões que estavam no ar desde o oitocentos. Disse VILLEY que a “teoria pura” confortava os juristas, geralmente ciosos das fronteiras epistemológicas de sua ciência, dando a essas fronteiras um delineamento fundado em sólidas formulações; era como se KELSEN tivesse vindo realmente salvar e garantir o trabalho dos juristas de “infiltrações” estranhas (2).

Evidentemente todas estas coisas comportam considerações críticas de diversas espécies, e a estimação do vasto e impressionante edifício kelseniano depende de angulações diferentes, que correspondem a implicações ideológicas, preferências doutrinárias, simpatias filosóficas. O balizamento, oferecido pela teoria pura, do espaço epistemológico correspondente à ciência do direito significou um esforço altamente meritório, mas ao mesmo tempo uma atitude artificial e sempre discutível. Sobretudo, se se têm em conta as necessidades axiológicas fortemente sentidas pela ciência jurídica européia depois de 1945, e, também, se se considera como num paralelo o outro tipo de construção juspublicística representado na primeira metade deste século pela obra de CARL SCHMITT, comprometida em sua imagem por conta de adesões político-partidárias assumidas por SCHMITT, mas altamente valiosa como modelo de integração de temas histórico-políticos do corpo doutrinário da teoria do Estado e da Teoria da Constituição (3).

Como todos sabem, um dos núcleos do pensamento de KELSEN consistiu no entendimento do direito como **norma**. Descartado o direito natural, KELSEN entendeu todo direito como direito positivo e conceituou-o como um sistema de normas. A análise da norma (e das “proposições” jurídicas) se tornou, sobretudo nos seguidores mais fascinados pelo lado logicista da teoria pura, ocupação teórica absorvente. O desdém, talvez um tanto arrogante, pela perspectiva histórica (como pelo jusnaturalismo) omitiu nas análises kelsenianas o problema das relações entre o conceito de norma e o movimento legalista (4). Aqui se estadeou o normativismo, posição não exclusiva de KELSEN, mas incluído em seu pensamento como peça essencial: reduzido o direito a um sistema de normas positivas, corrobora-se a pureza metodológica e alicerça-se a configuração do jurídico como “forma”.

Ao conceito de norma se conjuga ou se acrescenta, na teoria kelseniana, o conceito de **ordenamento**. Pouco preocupado com as trajetórias históricas do problema, KELSEN coloca a idéia de ordem jurídica (dentro da “Dinâmica Jurídica”) como estrutura escalonada (**Stufenbau**). Em KELSEN, as cono-

(2) MICHEL VILLEY, *Leçons d'Histoire de la Philosophie du Droit* (Paris, ed. Dalloz, 1957), cap. XIX — “Lectures critiques”, pág. 339.

(3) Sobre SCHMITT, e sobre o significado de sua obra como resposta ao formalismo, ver KURT SONTHEIMER, *Ciencia política y Teoría Jurídica del Estado*, trad. L. G. VILLAGRA, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1971, cap. IV. — Poder-se-ia talvez dizer, copiando uma metáfora que ORTEGA utilizou (em seu *La Idea del Principio en Leibniz*, § 3) ao falar do ser e do pensar, que KELSEN e SCHMITT foram “dióscuros”: como CASTOR e PÓLUX, adversários mas reciprocamente ligados, sempre referidos em conjunto quando se pretende aludir aos dois aspectos principais da teoria do Estado no século XX.

(4) NELSON SALDANHA, *Legalismo e Ciência do Direito*, S. Paulo, Ed. Atlas, 1977.

tações, por assim dizer, existenciais da noção de ordenamento, constantes da obra de SANTI-ROMANO (e que por sua vez provinham parcialmente de MAURICE HAURIQUET e que foram magistralmente assimiladas por CARL SCHMITT), são implicitamente postas de lado. A idéia de KELSEN, segundo a qual o direito regula sua própria criação, foi instalada em seu sistema a troco de reforçar a especiosa consequência de destinar ao jurista um papel meramente técnico e "intra-sistemático", renunciando a toda atitude crítica em relação à ordem jurídica (5).

Outro aspecto muito relevante do pensamento kelseniano foi, por outro lado, a implantação de uma série de monismos. Ou, por outra, uma série de refutações de dualismos. A repulsa de KELSEN aos dualismos provinha basicamente de uma atitude filosófica, afim ao monismo e exibida, inclusive, em ensaios sobre temas não jurídicos. Ensaios nos quais os dualismos se apresentam como cúmplices dos totalitarismos, enquanto o monismo embasaria a democracia. Aliás a valorização do monismo, como se sabe, estava, em KELSEN, associada à valorização do relativismo (6).

(5) Em SANTI-ROMANO, as normas se compreendiam em função do ordenamento e não vice-versa (*El ordenamiento jurídico*, trad. esp., ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963). O acento dado ao todo evitava a excessiva valorização dos componentes formais, enquanto permitia a inclusão, na noção de direito, de outros componentes como princípios e valores, componentes revalorizados, aliás, na importante obra de JOSEF ESSER, *Principio y Norma en la Elaboración Jurisprudencial del Derecho Privado*, trad. esp., Ed. Bosch, Barcelona, 1961. Também o tridimensionalismo, como se sabe, tem procurado manter uma visão complexa e plurilateral do direito, adicionando ao aspecto normativo uma dimensão fática e outra axiológica (cf. MIGUEL REALE, *Filosofia do Direito*, 4<sup>a</sup> edição, São Paulo, Saraiva, 1965, *passim*, e, com uma versão pessoal, BENIGNO MANTILLA PINEDA, *Filosofia del Derecho*, Ed. Universidade de Antioquia, Medellin, Colômbia, 1961). — KELSEN tratou especificamente do problema da ordem jurídica em um ensaio de 1958, incluído no volume *Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho*, ed. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1969. Todavia, o livro mais influente sobre o assunto, nas últimas duas décadas, vem sendo o de NORBERTO BOBBIO, *Teoria dell'Ordinamento Giuridico*, Ed. Giappichelli, Turim, 1960. Quanto ao problema da "intra-sistemática" do trabalho do jurista, com sua decorrente condenação ao silêncio, en juriste, sobre os méritos ou deméritos do sistema, ali se encontra uma das bases para os que acham que a teoria pura se presta à defesa (implícita, ao menos) de qualquer regime. MICHEL VILLEY chega a dizer: "en fait la doctrine de KELSEN nous enrégimente au service de l'ordre établi" (*Leçons d'Histoire de la Philosophie du Droit*, cit., pág. 345). — Num livro bastante sugestivo sobre o Direito Natural, ERNST BLOCH criticou acerbamente o formalismo da concepção kelseniana, observando que "nenhuma norma fundamental impedirá que, em lugar da representação popular, um ditador constitua a origem da qual decorre o sistema jurídico" (*Droit Naturel et Dignité Humaine*, trad. D. AUTHIER e J. LA COSTE, Paris, Payot, 1976, cap. 18, pág. 153).

(6) Por isso mesmo não me parece inteiramente exata, se bem, certamente, digna de atenção, a opinião de RECASENS SICHES, segundo a qual não existe maior conexão entre o "relativismo axiológico" de KELSEN e o conteúdo da teoria pura (*Panorama del Pensamiento Jurídico del Siglo XX*, Ed. Porrúa, México, 1963, volume I, pág. 189). A predileção pelos monismos penetrou em vários pontos da teoria pura, e o próprio receio de interferências políticas era um modo de evitar opções materiais. E bem verdade, por outro lado, que o absenteísmo recomendado pela teoria pura ao jurista (e mencionada à nota anterior) não se compadece bastante com a valorização do liberalismo e da democracia parlamentar, contida em certos ensaios filosófico-políticos — aliás, muito importantes — que KELSEN publicou. A coexistência dos dois aspectos (o KELSEN formalista e o KELSEN democrata) foi advertida, em termos críticos, por ERNST BLOCH, *Droit Naturel*, cit., pág. 154.

Entre os dualismos rejeitados por KELSEN figuram o dualismo entre o direito e o Estado, o dualismo entre direito público e direito privado e o dualismo entre direito objetivo e direito subjetivo — além do dualismo entre o direito nacional e o internacional, “resolvido” em função do primado lógico do segundo (não discutirei aqui o problema, mas cabe anotar no internacionalismo kelseniano uma ponta de utopia). Dando coerência à sua tentativa de “superar” o dualismo entre o direito e o Estado, KELSEN chegou a afirmar que o Estado, enquanto organização, é uma ordem jurídica: despolitizando a figura do Estado, inclusive ao pôr de lado a idéia de coação (7), o autor da teoria pura operou mais uma redução: redução da idéia de ordem aos componentes normativos do próprio (e prévio) conceito de direito. Desfazer-se dos dualismos pareceu a KELSEN necessário para desvencilhar a teoria jurídica de “infiltrações” metafísicas e ideológicas, senão mesmo místicas, e esta preocupação pesou demais em suas conceituações: pesou mais do que certas evidências objetivas, pois a realidade histórica pode mostrar em vários casos a irredutibilidade recíproca dos conceitos de direito e Estado.

Tanto o normativismo quanto a despolitização da idéia de Estado se relacionaram, no sistema kelseniano, com o formalismo. Ou seja, com a fundamental identificação do “jurídico” com o “formal”, que já estava nos **Hauptprobleme** de 1911 e na **Staatslehre** de 1933 (8). Este ponto atraiu algumas das investigações mais ásperas de seus críticos, inclusive de HEINRICH TRIEPEL. Este, além de vislumbrar em KELSEN “hostilidade” para os problemas políticos, encontrava na teoria pura um “intencional” esvaziamento de todo tipo de conteúdo, no concernente ao direito, além de referir-se a “unilateralidade” e a “empobrecimento” (9).

É inegável que o formalismo foi cultivado em larga escala por KELSEN e por seus companheiros de escola, e que funcionou como uma espécie de assepsia para a elaboração dos conceitos, que no pensamento kelseniano se articularam com admirável estruturação. A questão posta por seus críticos se relaciona com a precariedade das relações entre aquela estruturação e os problemas vivos e efetivos que o direito coloca, ou que assume, como regulação da vida social de homens de carne e osso.

\* \* \*

Construído em uma conjuntura cultural característica, o pensamento jurídico de KELSEN assimilou, de algumas das coordenadas que compuse-

- 
- (7) HANS KELSEN, **Teoria Pura do Direito**, trad. de JOAO BATISTA MACHADO (segundo a edição vienense de 1960), Ed. Arménio Amado, Coimbra, 1962, vol. II, pág. 175.
  - (8) **Teoría General del Estado**, trad. LUIS LEGAZ LACAMBRA, Ed. Labor, 1984, Barcelona (cap. II, § 8, pág. 53). Sobre o tema, LOURIVAL VILANOVA, **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo** (S. Paulo, RT, 1977, passim).
  - (9) HEINRICH TRIEPEL, **Derecho Público y Política**, trad. J. LUIS CARRO, Ediciones Civitas (Rev. de Occidente), Madrid, 1974, págs. 49 e segs. Cf. também SONTHEIMER, op. cit., pág. 26.

ram aquela conjuntura, a tendência a evitar a metafísica e o substancialismo. Com isso consolidou o cunho formalista de seu sistema, e também o logicismo, mas, por outro lado, utilizou conceituações que freqüentemente superaram o pesado ontologismo (implícito, às vezes) das gerações anteriores. Assim encontramos, por exemplo, a idéia segundo a qual toda a problemática do jurídico se delimita em torno da noção do dever-ser (*Sollen*), considerado como esfera inteiramente distinta da do ser (*Sein*). Parece-me exagerada a afirmação rotunda e inapelável desta separação, como também, relativamente, a redução da problemática jurídica ao *Sollen* <sup>(10)</sup>. Encontramos, porém, por outro lado, idéias muito sugestivas, como aquela que menciona a norma como “esquema de interpretação”. KELSEN não chegou a vincular a idéia de interpretação à idéia de ordem, nem a relacionar as diversas formas culturais de interpretação (como fez EMILIO BETTI), mas a consideração da norma como esquema é realmente fecunda.

Conceitos como **esquema, processo, método e relação** entram largamente na terminologia kelseniana. Os conceitos de “órgão” e de “competência”, que no direito público kelseniano assumem um relevo muito grande, dependem de certo modo daqueles outros conceitos para serem entendidos. A constante remissão dos problemas ao ordenamento, de cujas indicações normativas dependem, oferece ao sistema um caráter muito nítido de coerência (confortável coerência formal que se ampara em certa medida na ausência de opções materiais). O Estado, sem ser uma substância, e sem ter uma **quididade** metafísica — nem mesmo uma concretude histórico-política —, se apresenta como um sistema formal que se identifica com o direito, e tudo se reduz, então, a uma série de esquemas e de métodos ordenadores. O lado positivo deste estilo de pensar, que torna talvez mais “leve” e mais lógica a construção, tem seu contraponto naquilo que certos adversários mais azeados chamaram de “escamoteação” da realidade.

O direito constitucional, sobretudo o do século XIX (penso particularmente nos autores ingleses e franceses, não tanto nos publicistas alemães da linha de GERBER), se compunha de dois núcleos temáticos fundamentais: a questão dos poderes e a questão dos direitos. Este binômio provinha da época de SIEYÈS e das declarações francesas. A questão dos poderes revelava

(10) NELSON SALDANHA, *Sociologia do Direito* (2.ª edição, Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1980, cap. III, pág. 43). Em 1970, o *Archiv Fuer Rechts-und Sozialphilosophie* (Wiesbaden) dedicou um volume especial aos trabalhos que, no Congresso Mundial de Filosofia do Direito, mantido em Gardone Riviera, em 1967, se referiram ao tema. Destacaria, do volume, o artigo de N. BOBBIO e o de ILMAR TAMMELO. — Um aspecto interessante foi observado por BLOCH (op. cit., pp. 152-153), ao anotar que o racionalismo kelseniano, todo voltado para a eliminação dos componentes empíricos, termina por colocar fora do sistema especificamente jurídico (formal) os atos legislativos, que são atos de vontade e se caracterizam empiricamente; de modo que, raciocina BLOCH, a fonte do direito passa a ser algo metajurídico. A nosso ver a observação é válida na medida em que aponta para uma possível petição de princípio e para a falta de consideração da política, ocorrente na teoria pura; é discutível, porém, como acusação de incoerência, se se recorda que para KELSEN o Direito “regula sua própria criação”, isto é: enquanto atos formalmente situados ou situáveis dentro do sistema, os atos legislativos não são “metajurídicos”.

um tema de suma relevância: no Estado constitucional, o poder se transfigurava, se juridicizava, se dividia. A questão dos direitos correspondia à regulamentação de uma convivência necessária e difícil: a convivência entre o Estado, com seus poderes, e os indivíduos, com suas pretensões, suas prerrogativas e sua dimensão existencial. Na geração de HAURJOU ainda se dizia que o próprio Direito Constitucional tinha por finalidade organizar as garantias, isto é, os asseguramentos daquela convivência, e isto envolvia implicações de ordem política (basicamente política), filosófica e ética, além, evidentemente, dos aspectos técnico-jurídicos específicos.

A tendência da linha kelseniana veio, no entanto, no sentido de eliminar as conotações filosófico-políticas e toda a sorte de questões materiais. Com isso se cancelariam os conteúdos mais concretos (e mais humanos) da questão dos **poderes**. Um kelseniano não falaria facilmente em poderes. Como não o fez CARRÉ DE MALBERG, não propriamente um kelseniano, mas igualmente formalista, que preferiu falar em funções do Estado (¹¹). No caso dos **direitos**, o tema foi de certo modo descartado pela negação kelseniana dos direitos subjetivos (feita em termos tão diferentes dos de DUGUIT), além de atingido pela radical negação dos direitos naturais. No lugar do tema dos poderes, veio a tendência — nos discípulos mais rigorosos — a enfatizar o tema dos órgãos de Estado, sobre o qual KELSEN deixou extensas (e inegavelmente brilhantes) páginas. O tema dos órgãos e o das competências, estas consideradas como fundadoras da própria existência formal daqueles.

Ao concentrar-se a visão do direito público sobre o problema dos órgãos, afastando-se o elenco de problemas carregado pelos constitucionalistas tradicionais, correr-se-ia, porém, o risco de apagar o próprio conceito do Direito Constitucional. A preocupação de KELSEN com o conceito de constituição não se alimentou da problemática específica da ciência constitucional: ele se preocupou em situá-lo em relação com o conceito de "norma fundamental" e em relação, também, com o do ordenamento. Os problemas existenciais carregados pelo pensamento constitucional desde os séculos XVIII e XIX se esvaziaram, na teoria pura e na teoria kelseniana do Estado, em prol de conceituações preferentemente formais. O risco, mencionado acima, seria, então, o de uma transformação do Direito Constitucional em Direito **Administrativo**, dada a centralidade assumida pela teoria dos órgãos, sem embargo do interesse basilar de KELSEN pela **norma** e de seus importantes trechos sobre a **aplicação do direito** (¹²).

---

(¹¹) R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*, 2 volumes, Ed. Sirey, Paris, 1922 (reimpressão fotomecânica pelo CNRS, 1962).

(¹²) Na ênfase kelseniana sobre a noção de órgão, não se dá, evidentemente, o sentido dinâmico que tal noção teve em JELLINEK e em ORLANDO, apesar de haver na teoria pura uma "dinâmica do direito". O problema dos órgãos se valoriza nela por facultar um tratamento formal. Numa teoria constitucional elaborada em sentido formalista não terão lugar, ou não se acharão plenamente desdobrados, temas como o dos direitos humanos, que entretanto se encontram vivamente em pauta em nossos dias, e que na Constituição alemã figuram, como se sabe, em lugar primacial.

## Sistemas eleitorais.

### Justiça Eleitoral - sua problemática no constitucionalismo brasileiro

ROSAH RUSSOMANO

Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (RS) e da Escola Osvaldo Vergara de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais (Porto Alegre, RS)

A democracia, visualizada embora sob diversificados prismas, pressupõe um núcleo essencial, que se traduz no consenso popular como a fonte do poder.

O governo, pois, no encaixe que lhe é peculiar, origina-se ou legitima-se através da vontade dos governados, autenticamente expressa e verificada também autenticamente.

As opiniões, entretanto, se convergem sob este aspecto, divergem no relativo às formas de aferição daquele consenso. Há, destarte, orientações distintas, quando se trata de indicar os órgãos encarregados de proceder à consulta do povo. Surgem, assim, na tela da História, três grandes sistemas:

- a) o parlamentar ou político;
- b) o semiparlamentar ou eclético;
- c) o judiciário.

Como, por definição, logo se infere, o sistema parlamentar ou político entrega aos órgãos legislativos competência para verificar a vontade do corpo eleitoral.

Suas raízes, que se cravam nos séculos XVI e XVII, surgiram de dois fatores: as eleições, com as precariedades do momento histórico, efetuavam-se tão-só para a estruturação das Câmaras legislativas; estas emprenhavam-se em assegurar, pelo mecanismo referido, sua independência funcional.

A prerrogativa parlamentar — que, segundo alguns, à semelhança de ESMEIN, se teria originado e adensado na França e que, conforme outros, se haveria criado e consolidado na Inglaterra — deixou um dogma fundamental: “cada Câmara seria o único juiz da elegibilidade e da regularidade das eleições de seus próprios membros”.

Daí, projetaram-se influências inelutáveis. A Constituição norte-americana, de 1787, por ex., aceitou o sistema, considerando-o como peculiar à simetria da divisão dos poderes. A orientação atravessou os séculos e o espaço. Em terras do Velho Mundo, como no-lo relembra FAVILA RIBEIRO, inseriu-se na Bélgica, na Dinamarca, na Finlândia, na Itália. No solo do Mundo Novo, insinuou-se no México e na Argentina (art. 56 do texto supremo).

A medida que os anos rolaram, ficou evidente que fórmulas simétricas, gizadas com rigorismo, se vitoriosas em certos países, estariam fadadas a falir em outros. Em determinadas ambiências, múltiplos inconvenientes foram sendo revelados. Houve distorções que conduziram à negação da verdade eleitoral.

Quando, então, já não se receava, como dantes, o absolutismo do Executivo, diversos Estados, ainda avessos a uma intromissão judiciária nesta esfera, mas descrentes do controle exclusivamente político, delineararam o *Sistema Semiparlamentar* ou *Eclético*.

Deste são modelos a Constituição de Weimar, de 1919, a Constituição da República Federal Alemã e a Constituição francesa, inspirada por DE GAULLE.

A Constituição de Weimar consagrou o *Tribunal de Verificação Eleitoral*, composto por membros do Parlamento e do Tribunal Administrativo. A Lei Suprema da República Federal Alemã, deferindo embora a verificação de poderes dos membros do Parlamento a este órgão, estabeleceu um sistema recursal para o *Tribunal Constitucional Federal*, ao qual compete a última palavra sobre o problema posto. A Constituição francesa seguiu este fio diretivo, com o *Conselho Constitucional*, última instância para o julgamento das eleições.

A fórmula mista — ou híbrida —, entretanto, não satisfez.

Como decorrência, surgiu o *Sistema Judiciário*, efetuando-se este surgimento no país onde nascera o primeiro sistema apontado. Ou seja, precisamente, na Inglaterra.

Tantas e tão fundas desfigurações sofrera o sistema parlamentar que, na opinião do jurista, durante cerca de três quartos do século XIX, os britânicos tiveram uma das organizações eleitorais mais corrompidas do mundo.

No apagar das luzes desse século, sob o gênio de DISRAELI, houve uma virada de posição. Conquistou-se a retidão nas eleições, que passaram a ser verificadas por magistrados. Foi-se, finalmente, ao encontro da verdade eleitoral.

O *Sistema Judiciário* alcançou ressonância em vários Estados. Adotou-o a Grécia, instituindo um *Tribunal Supervisor das Atividades Eleitorais*. Abraçou-o o Chile, imprimindo-lhe embora feição um tanto heterogênea, porquanto, do *Tribunal Qualificador das Eleições*, participariam também Presidentes e Vice-Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado.

Em todo este contexto, ressalta o *Tribunal Eleitoral da Tcheco-Eslováquia*, desaparecido quando este Estado se incluiu na órbita soviética, mas que simbolizou valiosa inspiração para a criação de uma justiça especializada autônoma, em cujo ápice estava o *Superior Tribunal Eleitoral*.

\* \* \*

A experiência brasileira mostra-nos que vivenciamos o primeiro sistema, o parlamentar, para vivenciar, após, o sistema judiciário, em que a Justiça Eleitoral se erige e se impõe, como órgão integrante do Poder Judiciário.

Percorremos, nesta dimensão, um caminho longo, árduo, tortuoso e, por vezes, dramático.

Quando nos constitucionalizamos à época imperial, em 1824, adotamos o sistema parlamentar. Mantivemo-lo, quando da promulgação da Constituição republicana, de 1891.

A orientação, porém, que se mostrara precária em países de tradição e alto nível político, entre nós, face a toda uma gama de razões, afastou-nos do objetivo visado: a verdade eleitoral.

AFONSO ARINOS, analisando o sistema, reputa-o, face às suas consequências dentro de nossas fronteiras, como uma das chagas profundas que corromperam a Primeira República. Em suas palavras, “a sorte dos eleitos permanecia à mercê das preferências palacianas, que conduziam os Partidos, quando não de caudilhos surgidos no próprio seio das Câmaras”.

A revisão constitucional de 1925-1926 não proporcionou ao País, na expressão de ASSIS BRASIL, aquilo de que se estava mais carente —

“representação e justiça”. Esta razão e todo um conjunto de causas levaram ao desfazimento de nossa primeira Lei Suprema da República, em que pesasse às excelências de sua técnica jurídica.

A Revolução de 1930 iniciou um período ditatorial em nosso meio, o qual, como toda medalha, se teve seu verso negativo, teve seu anverso positivo. Assim, neste anverso, proliferou, por ex., a legislação trabalhista. E foi elaborado e promulgado o Código Eleitoral de 1932, considerado como a “carta de alforria do povo brasileiro”. A par do voto secreto, a par do voto feminino, aquele Código adotou o *Sistema Judiciário*, drenando toda a matéria eleitoral para uma Justiça especial, exatamente a Justiça Eleitoral, que se inseriu em nosso Poder Judiciário.

Constitucionalizada em 1934, esta Justiça abriu-nos novos e amplos horizontes.

A Constituição de 1934, porém, teve curta vida. Foi rasgada pelo Golpe de 10 de novembro de 1937, quando se impôs a Carta da mesma data. Iniciou-se o período do Estado Novo, que se estirou durante oito longos anos, com o estancamento da vida político-partidária do País. A Justiça Eleitoral — se tivesse havido dinâmica eleitoral àquele tempo — haveria perdido sua melhor expressão, porquanto não fora contemplada no texto supremo. Reemergiu, porém, na Constituição de 1946. E acha-se consagrada na Constituição vigente, de 1967, como órgão do Poder Judiciário.

Em sua cúpula, está o *Tribunal Superior Eleitoral*, a ele se sucedendo os *Tribunais Regionais*, as *Juntas Eleitorais*, os *Juízes Eleitorais*.

Os órgãos colegiados compreendem, a par de elementos integrantes da magistratura, advogados, juristas ou cidadãos de idoneidade notória e indiscutível, os quais compõem, respectivamente, o Tribunal Superior, os Tribunais Regionais e as Juntas Eleitorais.

A estrutura, pois, busca situar, num mesmo plano, pessoas com formação intelectual diferenciada.

Os elementos togados da Justiça Eleitoral são recrutados entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos, na dimensão federal. São recrutados, já agora na dimensão regional, entre desembargadores do Tribunal de Justiça, juizes do Tribunal de Alçada e juízes federais.

Os juízes eleitorais, a seu turno, são os próprios juízes de direito, com jurisdição plena e na forma da lei. Representam elementos de vital importância na Justiça Eleitoral, eis que encarnam uma instância ativa, que se movimenta e atua, influenciando diretamente a realização dos pleitos. Sua atividade inicia-se quando começam as providências para as eleições próximas e prolonga-se até a entrega das urnas às Juntas Eleitorais, nas quais ocupam a presidência.

Todos os componentes da Justiça Eleitoral, togados ou não, no exercício de suas funções — e no que lhes for aplicável —, usufruem de plenas garantias, sendo inamovíveis.

A restrição do texto supremo, frisando que o gozo das garantias se dará no que lhes for aplicável, justifica-se de alto a baixo, de vez que a vitaliciedade não poderia abranger os que não fossem magistrados. Isto pela simples razão de que apenas transitoriamente atuam neste setor especializado da Justiça.

Os juízes dos tribunais eleitorais, nos termos da Constituição, só servem, obrigatoriamente, por dois anos no mínimo — salvo motivo justificado. E não o poderão fazer por mais de dois biênios consecutivos.

Como se depreende, a Justiça Eleitoral caracteriza-se pela rotatividade de sua composição. Entende-se traduzir a mesma eficiente esquematização institucional, encarnando, segundo FAVILA RIBEIRO, “medida de sabedoria política”, eis que assegura a “viabilidade de participação temporária na instituição de controle, sem colocar as renovações dependentes de critérios políticos”.

Harmonizam-se a necessidade de mudança e a exigência de participação de magistrados vitalícios. Comungam o princípio político da alternação e o princípio judiciário da garantia vitalícia.

A maioria apóia e, portanto, aplaude esta estrutura, que seria garantidora da eficácia funcional da Justiça Eleitoral.

Outros, porém, notam que a circunstância de a Justiça Eleitoral não dispor de quadro próprio de magistrados — que, em verdade, periodicamente, provêm de outros setores judiciários — impede a formação de elos reais, entre esta Justiça especial em si e seus componentes.

Aqueles que a integram, vindo “de empréstimo” de outras áreas, situam-na em “posição caudatária”, ante os órgãos que com ela colaboram.

Correlatamente, acentuam que se levantam obstáculos a uma sequência administrativa regular, porquanto os juízes não se podem afeiçoar a este mister — ou nele aperfeiçoar-se.

Dir-se-á que a regra da periodicidade não é peculiar à Justiça Eleitoral, eis que se estende também à Justiça Militar e à Justiça do Trabalho.

No entanto, nestes ramos da Justiça Especial, na renovação, não se incluem os magistrados togados.

\* \* \*

A periodicidade, de todo em todo abrangente, reponta tão-só na Justiça Eleitoral.

Ora, face à competência que texto supremo e lei comum deferem aos juízes e tribunais eleitorais — que se projeta em extensão e que se reves-

te de um cunho diversificado —, em que pese à natureza designada de “segmentária” de suas funções (um dos argumentos em que se embasa a doutrina defensora da estrutura vigente), cremos que seria plenamente aceitável, ou mesmo necessária, a existência de um quadro próprio, relativo à Justiça Eleitoral.

Todos os setores judiciários, nós o sabemos, exercem competência jurisdicional. A Justiça Eleitoral, como decorrência daquela diversificação, cabe ainda um *plus*.

O art. 137 da Constituição vigente é expressivo a respeito. Expressivos são a respeito os ditames da legislação comum.

Não se atribuem a esta Justiça apenas atos que integram o contencioso eleitoral — e que permanecem ao sabor das flutuações das partes interessadas. Antes, permite-se-lhe atuar *per se*, sempre que necessário. Sua competência, pois, estende-se a todo o processo eleitoral, fazendo com que se comporte em “autêntico estilo administrativo”.

A esta Justiça, por ex., cabem medidas preventivas, no sentido de impedir que a vontade popular seja distorcida, o que a leva a agir, por definição, profilaticamente. Compete-lhe, ainda, emitir atos normativos com força regulamentar, nos termos do Código Eleitoral vigente. Cabe-lhe responder consultas sobre matéria eleitoral, desde que formuladas por autoridades públicas ou particulares, em caráter hipotético.

Tudo isto, cremos, demonstra — e as referências são apenas exemplificativas, insistimos — a necessidade de a Justiça Eleitoral despir-se de seu cunho “caudatório”, possuindo, pois, quadro específico, onde os magistrados teriam maiores condições de atuar, por sua formação também específica. Tal como sucede na área da Justiça Militar e na inerente à Justiça do Trabalho.

\* \* \*

De qualquer sorte, configurada embora como se encontra, dinamizando-se nos termos em que o faz, a Justiça Eleitoral saneou o ambiente político-partidário do Brasil, apagando suas maiores máculas.

Carente, porém, mesmo hoje, de suporte administrativo, ou seja, como no-lo acentua o jurista, de um corpo administrativo extensivo a todas as zonas eleitorais, a sua eficácia funcional é, de certo modo, ainda claudicante.

De mais a mais, após o término do Estado Novo, reconstitucionalizado o País em 1946, esta Justiça enfrentou novo tipo de corrupção eleitoral: a corrupção, como lembra LUIZ LUISI, determinada pela influência e pelo abuso do poder econômico.

Os Códigos Eleitorais de 1965 e de 1967 buscaram efetuar um corte na distorção. No entanto, os objetivos visados não foram atingidos. E,

pelas contingências do momento histórico, o esquema democrático sofreu drástica lesão.

Foram estabelecidos preceitos normativos, fixando a censura à programação dos partidos políticos, através de rádio ou de televisão. Os oradores falavam enredados em constrangimento pela presença de censores judiciais que os poderiam reduzir ao silêncio inesperadamente. Como assevera NELSON DE SOUSA SAMPAIO, a medida encarnou uma "censura imediata", mais danosa e não menos inconstitucional do que a "censura prévia".

Ulteriormente, como decorrência de toda uma gama de causas, dentre as quais reponhou o terreno ganho pela oposição, o contato entre candidatos e corpo eleitoral foi prejudicado de modo mais intenso.

Passou-se a apresentar no vídeo, por ex., por força de lei, tão-só a figura do candidato, dizendo-se seu nome e lendo-se seu *curriculum*.

O expediente feriu mais fundo nossa democracia, sem impedir ainda o abuso do poder econômico. Os candidatos favorecidos pela fortuna, detendo em suas mãos este poderio, utilizaram distintos meios para chegar ao eleitorado, em detrimento, é óbvio, dos candidatos que não dispunham de recursos financeiros.

A fraude, pois, continuou a insinuar-se através das mais estreitas frinhas, o que reclama uma *re-formulação* da consciência política do povo, dos partidos, dos governantes, senão apenas — e singelamente — uma *formulação* desta consciência, tardia embora.

\* \* \*

Nossa grande necessidade, porém, traduz-se no deferir-se à Justiça Eleitoral uma esfera de atuação real. Em que os pleitos se efetivem regularmente, sem a sombra das prorrogações de mandatos. E que não sofra compreensões...

A conjuntura por que passou nosso País, de 1964 a 1979 — quando, enfim, se desfez a ordem institucional, que se superpunha à ordem constitucional —, reduziu, excessivamente, aquela esfera.

Assim o fez, tornando indiretas as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República. Para Governador e Vice-Governador dos Estados-Membros. Para um senador, quando se tratasse da renovação do Estado federal por dois terços.

A Justiça Eleitoral, portanto, nestes segmentos — e segmentos-“chave” no regime representativo —, teve que recuar. Substituíram-na Colégios Eleitorais, nos planos federal e estadual, que, por sua composição, em princípio, não refogem a critérios políticos e aos sentimentos ou paixões também de natureza política.

Em que pese à nova Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980, que devolve competência à Justiça Eleitoral, relativamente a eleição para as chefias executivas das entidades menores e para a representação integral no Senado, muito há, ainda, que se construir, porque esta Justiça é incipiente em nosso País, em termos de tempo histórico. E porque se projeta a uma dimensão em que se multiplicam os erros — maiores no pretérito, ainda existentes, no dia-a-dia que estamos a viver.

\* \* \*

Por via de consequência, torna-se pertinente *re-tocar* na “tecla” em que se tem insistente tocarado, neste período de nossa evolução jurídico-política, quando antigas esperanças tornam a emergir e quando esperanças novas são tecidas.

Dai, a abordagem do tema que, singelamente efetuada, não menos singelamente procura colaborar no sentido de levar todos quantos integram os mais diferenciados níveis de nosso Estado a buscar solidez de estruturas e liberação de mecanismos, em favor da ambiência democrática sonhada.

#### BIBLIOGRAFIA

- CADART, Jacques — *Régime Electoral et Régime Parlementaire en Grande Bretagne*. Paris, 1948.
- CUNHA, Fernando Whitaker da — *Do Poder Representativo*. Rio de Janeiro, 1980.
- DUGUIT, Léon — *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris, 1911.
- ESMEIN, Ademar — *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*. Paris, 1927.
- LUISI, Luiz — *Sobre Partidos Políticos — Direito Eleitoral*. Porto Alegre — RS, 1975.
- MARINHO, Josaphat — “Competências das Justiças Especiais”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 41, julho de 1975.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1960.
- MIRANDA, Pontes de — *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. São Paulo, 1970.
- NEQUETE, Lenine — *O Poder Judiciário no Brasil, a Partir da Independência*. Porto Alegre — RS, 1973.
- RIBEIRO, Fávila — *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro, 1975.
- ROSAS, Roberto — “Função normativa da Justiça Eleitoral”, *Revista de Direito Público*, vol. 9, julho-setembro, 1969.
- RUSSOMANO, Rosah — *Anatomia da Constituição*. São Paulo, 1970.

# O voto do analfabeto

Prof. JOSÉ CARLOS BRANDI ALEIXO

Universidade de Brasília

## *Introdução (1)*

Neste segundo semestre de 1981, por ocasião da reforma eleitoral, serão estudados temas da maior importância em Ciência Política. Entre estes ocupa lugar de especial relevo o da extensão do voto ao analfabeto. Há sobre ele, no País e no exterior, artigos de periódicos, capítulos de livros e alguns opúsculos. O Parlamento brasileiro, sobretudo quando na condição de Assembléia Nacional Constituinte, tem sido cenário de freqüentes debates a respeito. A divisão de opiniões e o calor das polêmicas atestam a complexidade da matéria. Entre os defensores do sufrágio do analfabeto encontramos nomes como os de SALDANHA MARINHO, JOAQUIM NABUCO, ROCHA LAGOA, VÍCTOR NUNES LEAL, TRISTÃO DE ATAÍDE, BARBOSA LIMA SOBRINHO, PRAZO KELLY, JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES, GOMES NETO, GUSTAVO SARIEGO, KARL DEUTSCH, JAMES BRYCE, LUIS B. PRIETO etc. Pronunciaram-se contra o voto do analfabeto JOHN STUART MILL, ARISTIDES CESAR ZAMA, JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA, TAVARES BASTOS, RUI BARBOSA, ASSIS BRASIL, GILBERTO AMADO, LEVI CARNEIRO, EDGARD COSTA, IVAN LINS, BRITO VELHO, GUSTAVO CORÇÃO etc. Naturalmente são também contrários ao voto do analfabeto aqueles como ADOLFO HITLER e BENITO MUSSOLINI, que se opõem à participação do povo em geral na escolha de seus governantes. Os ex-presidentes JOÃO GOULART e CASTELLO BRANCO defenderam o voto do analfabeto. O primeiro fez a referência em sua última mensagem ao Congresso em 15 de março de 1964. O último encaminhou ao Parlamento a Mensagem nº 191/1964 com dispositivo permitindo ao analfabeto o voto facultativo em pleitos municipais. O *Diário do Congresso Nacional*, de julho de 1964, registra numerosos discursos sobre o tema. Cabe também salientar a existência de numerosos projetos de emenda constitucional de iniciativa de congressistas em favor do sufrágio do analfabeto. São exemplos os de BENJAMIN FARAH (6/56), ARMANDO FALCÃO (15/57), RUI RAMOS (19/59), FERNANDO FERRARI (27/61), RUY BACELAR (15/77), JOEL RIBEIRO (73/80) e JOSÉ COSTA. Pela supressão da exigência de saber ler e escrever para o alistamento eleitoral bateram-se, na Constituinte de 1891, o Apostolado Positivista, bem como a representação rio-grandense na comissão dos 21 e no plenário. São exemplos os pronunciamentos de MONIZ

(1) O autor agradece às funcionárias das Bibliotecas do Senado e da Câmara a valiosa colaboração para o levantamento bibliográfico.

FREIRE (2) e LAURO SODRÉ (3). Na Constituinte de 1946, CAIRES BRITO e outros quiseram o voto do analfabeto. Até o momento, no entanto, continua em vigor o art. 147, segundo o qual os analfabetos não poderão alistar-se eletores. São, porém, numerosos os argumentos que, senão individualmente, ao menos em conjunto, poderão justificar modificação deste dispositivo de nossa Magna Carta.

### *Sufrágio Universal*

Através dos tempos, o acesso ao sufrágio foi limitado com base em critérios tão diversos como propriedade, residência, renda, mendicidade, etnia, religião, sexo, insanidade mental, deficiências físicas, ideologias, profissão, conhecimento de língua nacional, dependência hierárquica, cidadania, sentenças condenatórias, instrução etc. No entanto, durante os séculos XIX e XX, muitas destas restrições vêm sendo eliminadas de tal forma que a idéia de sufrágio universal passa a figurar na Constituição de muitos países, inclusive na do Brasil, (art. 148), assim como em documentos internacionais. É exemplo a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. O parágrafo 3º do artigo 21 assim reza: "a vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos. Esta vontade deve ser expressa por eleições honestas que devem ter lugar, periodicamente, com *sufrágio universal* igual e voto secreto ou de acordo com um processo equivalente que assegure a liberdade de voto". Vale também colocar de relevo, especificamente, a Resolução XXX, sob o título de *Sufrágio Universal*, da Décima Conferência Interamericana, reunida em Caracas de 1º a 28 de março de 1954. Aí lemos:

"A Décima Conferência Interamericana,

Considerando:

Que alguns países do Continente adotaram reformas legais para a concessão do direito de sufrágio à parte analfabeta da população, abolindo, além disso, qualquer outra discriminação cultural, de sexo, racial, econômica ou religiosa.

Resolve:

Tributar homenagem aos países que incluíram na sua legislação o direito de sufrágio a favor da parte analfabeta da população, visando, assim, a ampliar e fortalecer as instituições da democracia representativa" (4).

Mas como entender a expressão "sufrágio universal"? Embora haja certa elasticidade e artificialidade na fixação do sentido e conteúdo dos termos, é importante a correspondência tão aproximada quanto possível entre o significado real e o valor etimológico das palavras. Um sufrágio não seria universal se sofresse restrições discriminatórias. Limitações baseadas em exigências de

(2) *Anais do Congresso Constituinte da República* — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926, 2.ª ed., vol. II, p. 456.

(3) *Ibidem*, p. 476.

(4) *União Pan-Americana* — Washington, D.C., *Décima Conferência Interamericana* — Caracas — Ata Final.

idades mínimas, ou de um mínimo de sanidade mental, por exemplo, não são consideradas discriminatórias. Distinguem-se as limitações do sufrágio universal das do sufrágio restrito pelo caráter de privilégio deste último. Historicamente, a abrangência real da expressão "sufrágio universal" tem crescido. Já em 1879 afirmava com ênfase JOAQUIM NABUCO: "o sufrágio universal é o grande ímã da democracia moderna, a aspiração de todos os países" (5).

Segundo MARCEL PRELOT (6), coube a MALLET DU PAN (1749-1800) o emprego, pela primeira vez, da expressão "sufrágio universal". Tratava-se da Constituição do ano VIII, que abolia as restrições censitárias da Constituição do ano III. Mais tarde, o decreto de 5 de março de 1848 estabelece, em seu art. 5º, o "sufrágio universal" na França. Os votantes, adultos masculinos, passam de 240.000 a 9.000.000. Para a escolha de 900 membros da Assembléia comparecem 7.835.000 eleitores nos dias 23 e 24 de abril (7).

Em seu *Manuel de Droit Constitutionnel* escreveu GEORGES VEDEL:

"Diz-se que o sufrágio é universal quando ninguém é excluído do direito do voto por razões de nascimento, de fortuna ou de instrução. Quando o direito de voto é reservado aos nobres, ele é aristocrático; quando ele é subordinado a uma certa situação de fortuna, ele é censitário; quando ele é subordinado à posse de certa instrução, ele é denominado de capacitário" (8).

Poder-se-ia usar também em vez de sufrágio universal os termos sufrágio amplo ou generalizado.

Há considerável número de interpretações em torno de que seja a alfabetização. Na prática, esta exigência pode significar desde a mera assinatura do próprio nome até uma capacidade de ler e entender a Constituição de um país. A "Comissão de População" da ONU recomendou colocar na categoria de alfabetismo "a aptidão para ler e escrever uma carta simples" (9). O tema é também estudado pelo Ministro PRADO KELLY no capítulo "Concessão por lei ordinária do direito do voto aos analfabetos", de sua obra *Estudos de Ciência Política* (10). Naturalmente, quando se propõe estender aos analfabetos o direito do voto, não há maior necessidade de acordo sobre o que seja alfabetização.

#### *Gozo e exercício de um direito*

Em princípio, existe diferença entre o gozo de um direito e o seu exercício. Mas só em casos especiais e irremediáveis separa-se o gozo do direito do seu exercício. E nestes a lei sói indicar a quem cabe cada qual. Os pais podem ad-

(5) CARNEIRO, Levi — *O Voto do Analabeto*. Petrópolis, Vozes, 1964, p. 57.

(6) *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1969, p. 56.

(7) PRELOT, Marcel — *Op. cit.*, pp. 403-4.

(8) *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1949, p. 144.

(9) UNESCO. *La Situación Educativa en América Latina*. Paris, 1960, p. 264, apud SARIEGO, Gustavo M. *Los Derechos Políticos de los Analfabetos*. Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1968, p. 9.

(10) São Paulo, Edição Saralva, 1966, vol. I, pp. 290-295.

ministrar os bens de filhos menores por exemplo. Quando é privado o analfabeto adulto do exercício do direito do voto, na prática ele sofre a negação do gozo de um direito, tanto assim que a lei nem ao menos diz quem o exercerá por ele (11). E nem parece convincente e satisfatória a alegação de que se trata de um impedimento temporário removível pela adimplência do requisito da alfabetização. A exclusão dos analfabetos talvez não fosse discriminatória se tivessem eles à sua disposição escolas gratuitas. Embora a nossa Constituição (art. 176) e numerosos documentos internacionais falem do direito à educação e da obrigatoriedade do curso primário, na verdade, como regra geral, os analfabetos, sobretudo na idade escolar, não tiveram condições físicas e sociais de matricular-se em estabelecimentos de ensino. Embora haja louváveis esforços no sentido de proporcionar escolas de alfabetização aos adultos, o acesso a elas é freqüentemente muito difícil. O analfabetismo é, em geral, consequência de situações econômicas e sociais adversas.

São aqui oportunas as palavras do Presidente CASTELLO BRANCO em sua Mensagem ao Congresso, de 24 de junho de 1964:

“O analfabeto que permanece nesse estágio em virtude das omissões de ação estatal precisa ser integrado na comunhão nacional pelo reconhecimento de sua condição humana... Nada impede que desde já se reconheça que a coerência com o princípio da *universidade do sufrágio* nos deve levar a alargar o mais possível o exercício desse direito” (12).

#### *Capacidades do analfabeto*

Cabe salientar que o analfabeto adulto tem reconhecida em lei sua capacidade jurídica para os atos em geral da vida civil e pública. O analfabeto adulto pode comprar e vender bens, pagar impostos, alugar moradia, lutar nas guerras, empregar-se ou ter empregados, contrair matrimônio e tornar-se pai ou mãe de família. Está submetido à responsabilidade civil e criminal em diversos setores da vida jurídica, sujeito a obrigações cívicas e deveres sociais como o alfabetizado.

A Consolidação das Leis do Trabalho, desde sua promulgação em 1943, reconhece ao analfabeto o direito de votar e de ser votado nas eleições para a formação das diretorias dos sindicatos (13).

“Os analfabetos não são incapazes absolutos nem relativos; não figuram entre os que o código arrola nos artigos 5º e 6º. Desde que acaba a menoridade, as pessoas físicas ou naturais estão aptas para todos os atos de vida civil conforme preceitua o mesmo código no art. 9º” (14).

(11) GOMES NETO, A. F. — *O Direito Eleitoral e a Realidade Democrática*. Rio de Janeiro, José Konfino Editor, 1953, p. 15.

(12) *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 25-6-64, p. 4.702.

(13) SOUZA, Amaury de — “O voto do analfabeto: democratização e representatividade”, *Jornal do Brasil*. Rio, 10-8-1980, Cad. Esp., p. 5.

(14) KELLY, Prado — *Estudos de Ciência Política*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1966, vol. I, p. 292.

Se tem capacidade natural e jurídica para todos estes atos, por que não as tem também para a escolha de seu governante? Como os demais homens, o analfabeto está sujeito a ser ilaqueado, mas muitas vezes a sua condição de iletrado contribui para que seja *mais atento e cauteloso*. Aprende a consultar pessoas que merecem sua confiança. A acuidade de uma inteligência não depende necessariamente do conhecimento ou desconhecimento do alfabeto. Analfabetismo não é sinônimo de ignorância.

Vem a propósito citar uma passagem de discurso de 1º de junho de 1880 do grande líder liberal **JOAQUIM SALDANHA MARINHO**:

“O poder marital, o pátrio poder, a faculdade de testar são direitos elevados a importantíssimas prerrogativas; para isso é indispensável maior soma de critério, de boa fé e de sinceridade, e ainda ninguém se lembrou de excluir dos respectivos exercícios os que não sabem ler e escrever. Por que, pois, a lei política há de excluir a presunção geral de discernimento em que se funda a lei civil? O chefe de família tem interesses muitas vezes complicados a dirigir, e a lei o reconhece capaz; tem grandes deveres morais a cumprir, deveres de proteção à mulher, deveres de autoridade e de educação para com os filhos, e a lei reconhece o analfabeto capaz de os desempenhar; e, entretanto, é a esse mesmo homem que a lei política nega o discernimento preciso para escolher um candidato entre os mais honrados, inteligentes e de melhor conceito; a liberdade de consciência não é negada ao analfabeto; a própria Constituição lhe dá o direito de escolha de religião; a Constituição reconhece em todos o discernimento necessário para crer o que melhor lhe convier e quer-se agora negar-lhe o discernimento para a escolha de um candidato em quem mais confie. O analfabeto, ante a lei criminal, é apto para conhecê-la, ter vontade de indispensável conhecimento para proceder de uma ou de outra forma, e a lei política há de privá-lo até do senso comum para votar em quem lhe pareça melhor? Só não tem inteligência para exercer um simples direito político?”<sup>(15)</sup>

A história está repleta de exemplos de analfabetos de discernimento e sabedoria. Um construtor de império como **CARLOS MAGNO** é citado como analfabeto<sup>(16)</sup>. Disse **GANDHI**:

“De minha mãe, que não sabia ler, mas tinha bom juízo, aprendi que todos os direitos que se merecem e se gozam nascem de um dever cumprido”<sup>(17)</sup>.

**OTTO LARA RESENDE**, após pronunciar-se a favor do voto do analfabeto, cita “a palavra insuspeita de **GILBERTO FREYRE**”, para quem “as populações analfabetas podem apresentar uma inteligência, uma sabedoria, e mesmo uma intuição

(15) *Anais do Parlamento Brasileiro* — Câmara dos Deputados — Sessão de 1880. Rio de Janeiro Tipografia Nacional — 1880 — 1-6-1880, p. 333.

(16) “Veto ao voto”, *Folha de São Paulo*, 5-10-1980.

(17) **PRIETO, Luis B. F.** — *Sufragio y Democracia*. Caracas, Ediciones del Congreso de la República, 1971, p. 26.

política superiores às que se podem encontrar entre os rotarianos americanos tão alfabetizados e, às vezes, tão letRADOS" (18).

A universalização do ensino da escrita não é em nossa civilização, relativamente, antiga. A invenção do alfabeto é atribuída aos fenícios, povo até então, evidentemente, não alfabetizado.

### *Nenhum sufrágio sem prévia escola?*

Para muitos o melhor caminho não é dar ao analfabeto o sufrágio, mas sim escola. Na verdade as duas alternativas não são auto-excludentes. O analfabeto tem direito ao voto e à escola. Para aprender a ler e a escrever há inúmeros estímulos na vida moderna independentemente de ser ou não ser isto uma exigência para o sufrágio. Há estímulos morais e sociais. O conhecimento das letras abre novos horizontes e habilita o cidadão a prestar relevantes serviços à comunidade, assim como a candidatar-se a empregos de melhor remuneração. Pode-se mesmo dizer, sobretudo nos tempos atuais, que com o voto, o analfabeto será o primeiro a pressionar por mais escolas para si e para os outros. Declarou a propósito KARL DEUTSCH, talvez não sem algum excesso:

"Se só os alfabetizados têm direito a voto, para que votarão para melhores escolas nas regiões onde há maior índice de analfabetismo? Em outras palavras, a única forma de acabar com o analfabetismo é dar o direito de voto aos principais interessados no assunto: os analfabetos" (19).

Semelhantemente, LUIZ NAVARRO DE BRITO não considera válido o argumento de que a negação do voto ao analfabeto estimule o interesse pela alfabetização e a procura da escola. Diz ele:

"O primeiro único estímulo válido à alfabetização é a existência da escola que o Estado, em nome da coletividade nacional, não proporciona a todos, a despeito da afirmativa do art. 176 da Constituição de que a educação é direito de todos e dever do Estado. Desta forma, a comunidade, além de respeitar o direito de aprender do analfabeto, resolve ainda puni-lo porque ela não cumpre a sua obrigação" (20).

Conforme nos ensina a história, governantes, mesmo bem intencionados, freqüentemente, não deram atenção suficiente aos problemas daqueles privados dos direitos políticos em geral e do direito do voto em particular. Os candidatos mais facilmente estudam os problemas de seus possíveis eleitores e, quando eleitos, atendem às suas reivindicações. Deve-se muito, na Europa, ao sufrágio universal a elaboração de leis e medidas em benefício das maiorias mais necessitadas. Embora a ampliação das escolas tenha sido meta de sucessivos governos no Brasil e embora tendo havido progresso, as estatísticas ainda nos falam de mais de 20 milhões de analfabetos.

(18) "Analfabetos eleitores e leitores analfabetos", *O Globo*, Rio, 12-11-78.

(19) "Onde os analfabetos não votam, não há democracia", *Jornal do Brasil*, Rio, 15-8-80, Cad. B, p. 1.

(20) *O Globo*, Rio de Janeiro, 23-7-61, p. 9.

A informação é muito necessária para a boa escolha dos candidatos. Mas, sobretudo nos dias de hoje, ela chega à população através dos meios de comunicação audiovisuais, tais como rádio, cinema e televisão. Um programa como o da Voz do Brasil, em cadeia nacional, chega a todos os rincões do País. Frequentes programas em português, elaborados por estações de rádio de numerosas nações estrangeiras, de diversas tendências ideológicas, podem ser captados no Norte, Sul, Leste e Oeste do Brasil. Um justo acesso, sobretudo em períodos eleitorais, de diversos candidatos aos meios de comunicação, permitirá a analfabetos e alfabetizados opções mais esclarecidas. Sendo assim, diminuiu muito a importância relativa da palavra escrita como fonte de informação. A leitura não é certamente o único veículo de aquisição de conhecimento. Também o telefone e a crescente facilidade dos transportes possibilitam maiores contactos entre habitantes de zonas urbanas e rurais e, consequentemente, maior conhecimento da realidade nacional. Há muita verdade na expressão "Aldeia Global". Ademais, a grande escola do mundo é a vida.

### *Legislação comparada*

O estudo da legislação comparada é valioso subsídio para a melhor compreensão de um tema complexo. Não se pressupõe que seja necessariamente melhor para um país adotar uma lei estabelecida em muitos outros. Mas a existência de uma lei em quase todos os países convida-nos a refletir mais sobre a matéria e a ser mais exigentes em justificar a possível exceção. Acresce que não se trata de uma matéria onde imperativos de convicção religiosa excluem determinadas alternativas. Não estão aqui em tela de juízo temas como o divórcio e o aborto. Nenhuma lei da Religião Católica, e quanto se saiba, de outras religiões, condena o sufrágio do analfabeto. Já em 1880, em debate sobre projeto eleitoral, SALDANHA MARINHO assinalou que de 36 legislações consultadas somente 7 negavam o voto ao analfabeto (21). Hoje o Brasil é uma das raras exceções. O voto do analfabeto é reconhecido em países das mais variadas situações econômicas e sociais. São exemplos: Itália, Alemanha, França, Argentina, Venezuela, México, Equador, Nigéria, Índia. Não por mero mímismo, mas pela força persuasiva das razões aceitas nestes diversos países, já é tempo de que o Brasil deixe de ser rara exceção nesta matéria de tanta transcendência e intimamente relacionada com a promoção dos direitos humanos.

### *Igualdades e desigualdades*

Complexo e difícil é o estudo dos fundamentos, implicações e consequências das igualdades e desigualdades existentes entre os homens. Eles são iguais sob certos aspectos e desiguais sob outros. Os estoicos, diferentemente de outros filósofos, preconizaram a igualdade fundamental do gênero humano. É conhecida a sentença de MARCO AURÉLIO:

"Enquanto membro da família dos Antoninos, sou cidadão de Roma; enquanto homem, sou cidadão do mundo" (22).

(21) CARNEIRO, Levi. *Voto do Analfabeto*. Petrópolis, Vozes, 1964, p. 34 — Discurso de 1.º-6-1880.

(22) ROMMEN, Heinrich. *The State in Catholic Thought*. St. Louis, B. Herder Book Co., 1974, p. 619.

O Cristianismo ensina que os homens têm um mesmo Criador, um mesmo Redentor. Os textos constitucionais soem reconhecer a igualdade de todos perante a lei (art. 153 da Magna Carta em vigor no Brasil). Se as teorias elitistas enfatizam as desigualdades, as teorias democráticas enaltecem o valor da igualdade. Deve haver ao menos igualdade de oportunidades. O analfabeto, geralmente sem culpa própria, não freqüentou a escola.

Por não saber ler e escrever, já carece de importantes meios para melhor defender suas aspirações e seus direitos. Conseqüentemente, com muita freqüência, desempenha as tarefas menos gratas e menos remuneradas na sociedade. Graças ao seu trabalho obscuro, muitos outros podem dedicar-se a outros misteres mais gratificantes. Privar o analfabeto do sufrágio é multiplicar desigualdades. Diz a propósito PRADO KELLY:

“Sou favorável à concessão do voto à generalidade dos cidadãos, sem distinguir entre os que sejam ou não instruídos — pois considero aquela concessão um *corolário do princípio da igualdade*. Em direito constituendo, não vacilaria na defesa da tese, desde que o legislador adotasse critérios análogos aos da lei italiana, baseada naquela mesma inteligência (BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, 2<sup>a</sup> ed., p. 320), mas preservadora da vontade autônoma dos votantes, ao estabelecer medidas que a façam manifestar-se apesar das deficiências individuais do eleitor despreparado: entre essas cautelas, no sistema proporcional ou de quociente, característico de um Estado de partidos, está a de assinalar o iletrado a legenda partidária de sua preferência, distinguindo-a das demais pela cor ou pelo símbolo, sem optar, todavia (por não existir meio de fazê-lo), entre candidatos inscritos na mesma legenda” (23).

O analfabeto sofre por ser tal e pena novamente ao ser destituído do direito do voto. O ideal democrático procura diminuir as desigualdades e, por conseguinte, postula a extensão do voto ao analfabeto.

Todos os esforços devem ser envidados no sentido de multiplicar boas escolas. Mas o melhor comportamento cívico dos cidadãos depende de numerosas variáveis individuais, familiares e sociais. Difícilmente se demonstrará uma correlação necessária entre maior instrução e melhor conduta moral. Afirmar isto não significa, de forma alguma, ver correlação necessária entre menor instrução e melhor conduta, como talvez tenham acreditado apologistas, como JEAN JACQUES ROUSSEAU, do “bom selvagem”. Em 1750 ganhou prêmio do concurso promovido pela Academia de Dijon com uma tese original: as ciências e as artes corromperam a moral. A virtude não cresce necessariamente à medida que aumenta o conhecimento. Já o poeta romano Ovídio confessava candidamente que identificava as coisas melhores e as louvava, mas que seguia as piores. “*Video meliora proboque, deteriora sequor*”. A maior instrução pode ser colocada a serviço do bem ou do mal. Pode o doutor distinguir o melhor candidato para o Município, Estado ou Nação e sufragar, no entanto, o nome de outro que melhor atenda a

(23) KELLY, Prado — *Estudos de Ciência Política*. São Paulo, Edição Saraiva, 1966, vol. I, p. 290.

seus interesses escusos e mesquinhos. Numerosos letrados sem dignidade e sem consciência exaltaram e enalteceram os tiranos. O herói venezuelano JOSÉ ANTONIO PAEZ chamava-os respectivamente de "los plumarios". A História está repleta de exemplos de analfabetos esclarecidos. Tal é o caso do venezuelano General JUAN SOTILLO, um dos próceres da independência de seu país. Em uma oportunidade disse a seu filho Doutor MIGUEL SOTILLO, determinado a fuzilar prisioneiros: "escreve, filho, para que o conte a história, que JUAN SOTILLO, que não sabe letras, se opõe a que seu filho, doutor da Universidade, fuzile aos prisioneiros, porque não se mata a um homem rendido". O mesmo cidadão, no dia 24 de janeiro de 1848, enfrentou soldados determinados a executar o escritor JUAN VICENTE GONZÁLEZ, conhecido como "traga-livros" por sua voracidade de leitor. Disse-lhes: "A "traga-livros" não me toquem porque é ele quem me educa os moços". Salvou assim o preceptor de inúmeros compatriotas (24).

A boa escola plasmará a consciência cívica do aluno. Mas a educação cívica também se pode aprender no lar, na Igreja e em outras instituições.

Pergunta JAMES BRYCE:

"Até que ponto podem caminhar juntas a habilidade para ler e escrever e a competência cívica? Alguns de nós recordamos os rústicos ingleses de 60 anos atrás, incapazes de ler e escrever, mas com forte sentido e sólido juízo que os qualificava para votar, tanto como seus netos de hoje que lêem periódicos e freqüentam o cinema" (25).

A propósito da vida ateniense, o mesmo autor comenta que os eleitores gregos aprenderam sua política, não de textos impressos, mas escutando aos oradores e conversando entre si. A conversação tem uma vantagem sobre a leitura: nela a mente é menos passiva. Para BRYCE a vivência real e o confronto com problemas de gravitação geral são da maior importância para a formação cívica fundamental.

*Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido*

O parágrafo primeiro do artigo primeiro de nossa Constituição assim reza: "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido." Este princípio, para nós hoje tão evidente, foi, durante séculos e particularmente no período do absolutismo, negado por muitos. O jurista FRANCISCO SOARES, já no século XVII, escreveu: "omnis potestas a Deo perpopulum". JOHN LOCKE, considerado o pai do Liberalismo, afirmou:

*"Sendo os homens, conforme acima dissemos, por natureza, todos livres, iguais e independentes, ninguém pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao poder político de outrem sem dar consentimento"* (26).

(24) PRIETO, Luis B. F. — *Sufragio y Democracia*. Caracas, Ediciones del Congreso de la República, 1971, pp. 44-45.

(25) *Modern Democracies* — London, MacMillan and Co., 1921, vol. I, pp. 79 e ss.

(26) LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* — Os Pensadores. São Paulo, Abril Cultural, 1973, Cap. VIII, n.º 95, p. 77.

É através do consentimento que se forma ou se legitima a sociedade política e, dentro dela, o governo.

Conforme o § 2º do art. 39 da atual Constituição do Brasil, o número de deputados por Estado será estabelecido pela Justiça Eleitoral para cada legislatura, *proporcionalmente à população*. Ora esta população inclui obviamente os analfabetos. Os deputados são representantes da população. Sendo assim, é muito lógico que também os iletrados participem da escolha dos seus representantes. Do contrário, os analfabetos estariam na condição de "tutelados". Acontece, porém, que muitas vezes os tutores não defendem os legítimos direitos e interesses de "seus" tutelados. Ademais, não consta em nossa história que os analfabetos tenham consentido em ser privados do sufrágio.

O consentimento se expressa particularmente através do voto. Por ele o povo manifesta, de maneira positiva e legal, a sua vontade, os seus desejos, as suas aspirações. Os analfabetos têm vontade, desejos, interesses e aspirações. Eles são povo. As eleições verificam particularmente a vontade dos cidadãos. Disse a propósito o eminentíssimo jurista VICTOR NUNES LEAL:

"A lógica do regime manda que o voto seja estendido ao analfabeto... Acho justa essa prática, porque o ato de confiança da escolha de seus representantes políticos não é um teste intelectual, um concurso de sabedoria, resulta da experiência da vida... não posso compreender como um chefe de família, que tem discernimento para sustentar a sua família, sendo analfabeto, não possa escolher seu vereador, seu deputado, e esse direito possa ser deferido a um estudante de 18 anos, filho de pais ricos, que nunca enfrentou os problemas da vida... O que se busca é o discernimento político, que não resulta de saber ler.

... A verdade é que não é de modo algum necessário para o eleitor votar bem, para exercer o seu direito cívico de votar, que ele esteja em condições de conhecer as qualidades pessoais dos candidatos a todos os postos. Desde que ele tenha confiança política num líder local, é justo que ele acompanhe a orientação desse líder, é um direito que ele tem de seguir essa orientação.

Se fôssemos exigir de cada eleitor a capacidade de discernir todos os problemas, todos os candidatos, não haveria necessidade da existência dos partidos. Porque os partidos existem para isso, para coordenar a opinião daqueles que não a podem formar por si mesmos no sentido de soluções mais adequadas.

Por que só os alfabetizados e os ilustrados são representantes naturais dos analfabetos? ... A lógica do regime representativo é a extensão do sufrágio" (27).

(27) BARBOSA LIMA SOBRINHO — *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1956, pp. 46-8.

Do mesmo gênero são as ponderações do constitucionalista chileno M. CARRASCO ALBANO (28):

“Se as eleições são a manifestação da vontade da nação, se esta se compõe de proprietários e não proprietários, letrados e não letrados, se, por conseguinte, uns como os outros têm igualdade de direitos sociais, se possuem a mesma parte de soberania, parece indubitável que o sufrágio deve ser universal... E, com efeito, com que direito, o que deve às comodidades e aos cuidados de seus pais ou aos do Estado o haver aprendido a ler e a escrever, diria ao ignorante: Tu não tens direito, eu os adquiri na cartilha ou se os tens, eu os exercerei por ti? Acaso o direito está vinculado às letras do alfabeto? Acaso o direito não pertence a todo homem que vem a este mundo e é membro de uma sociedade civil?”

A importância do aspecto volitivo é também ressaltada, talvez até com algum exagero, pelo jurista argentino ANGEL OSSORIO Y GALLARDO:

“... a política não é questão de saber, mas de querer. O homem mais sábio da Argentina pode querer que haja guerra com o Chile, e o homem menos educado pode não querê-lo. Por que se há de tomar em conta o voto do primeiro e desprezar o do segundo?” (29)

### *Natureza singular e complexa da opção eleitoral*

Seria supérfluo encarecer aqui a importância dos estudos e dos conhecimentos adequados para o exercício de certas profissões e atividades. Hoje se exige o diploma de médico, de engenheiro, de arquiteto, de cientista social etc. para o desempenho de certas funções. Mas, mesmo assim, cabe, ao menos em princípio, ao interessado escolher o médico, o engenheiro, o arquiteto, o cientista social de sua preferência. Reconhece-se o direito de opinar e optar sobre pessoas e fatos que afetam a nossa vida. Ora, os governos e as leis afetam a vida de cidadãos letrados e iletrados. Logo é justo que participem do processo de escolha de seus governantes.

Alguns autores contrários ao voto do analfabeto salientam que uma boa escolha supõe alto grau de instrução. Sem subestimar a importância da instrução para uma escolha mais esclarecida, convém aduzir algumas ponderações sobre a especificidade da escolha eleitoral entre vários candidatos e programas partidários. Entre os entendidos, particularmente no caso das ciências exatas, há com frequência consenso sobre a procedência de algumas afirmações, sobre o valor de determinadas experiências etc. Para a verificação de uma complicada experiência de laboratório é mais relevante a opinião de dois especialistas que a de cem lei-

(28) CARRASCO ALBANO, Manuel — *Comentarios sobre la Constitución Política de 1883*. Santiago, Imprenta de la Librería del Mercurio, 1874, pp. 33 e ss. Apud SARIEGO, Gustavo M. *Los Derechos Políticos de los Analfabetos*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1966, p. 59.

(29) *Los Derechos del Hombre, del Ciudadano y del Estado*. Buenos Aires, 1946, p. 161.

gos na matéria. Não há propriamente uma matemática liberal, outra conservadora, uma terceira socialista ou democrata cristã.

Mas em política, mesmo entre estudiosos e entendidos, há fascistas, conservadores, liberais, democratas cristãos, socialistas, comunistas etc. Não há consenso sobre o conceito de bem comum e menos ainda sobre a melhor maneira e sobre as pessoas mais capazes de promover este bem comum na conjuntura concreta. Verifica-se, com freqüência, diversidade de opiniões sobre o que seja teórica ou praticamente o melhor prefeito, o melhor governador, o melhor presidente etc. Para a determinação de qual seja o melhor candidato, seria necessário o conhecimento dos princípios gerais, não só de ética, mas também de outras ciências, tais como economia, psicologia, politologia, relações internacionais etc. Seria preciso grande conhecimento das qualidades pessoais dos diversos concorrentes. Não há, muitas vezes, certezas fáceis. Um exame das eleições presidenciais brasileiras de 1960, por exemplo, mostra que cada um dos candidatos recebeu apoio e votos de pessoas com títulos universitários.

Com o sufrágio universal, não se pretende provar que o candidato eleito é necessária e verdadeiramente o melhor candidato, mas sim que ele é o preferido, no pressuposto de eleições livres e lisas. Na verdade, nem as maiorias, nem as minorias são infalíveis. O sufrágio universal é um critério prático de convivência pacífica. Por isso, não se pode concordar com a estranha afirmação de que "o sufrágio universal é a mentira universal." Tampouco é válido argumento contra ele a lembrança de que DESCARTES considerava "a pluralidade de votos ou sufrágios uma prova nada convincente para as verdades um pouco difíceis de descobrir, visto ser muito mais verossímil encontrá-las um só homem de que achá-las um povo inteiro" (30). Não há consenso sobre o que seja o melhor eleitor. Dá-se a todos os cidadãos, independentemente de riqueza, sexo, profissão, credo, instrução etc., igual oportunidade de influir com seu voto no resultado das apurações. "One man, one vote." Cabe às maiorias, mutáveis com o tempo dentro do universo dos eleitores, desfrutar dos seus acertos e sofrer com seus erros. Sabemos que a virtude sólida não é monopólio de nenhum grupo de mais avançados nas letras. Segundo a experiência, letrados e iletrados estão expostos aos perigos do suborno, do tráfico de influências, de diversos tipos de corrupção e de egoísmo.

Através da História governos oligárquicos perpetraram crimes hediondos. Lembremos os exemplos mais recentes do nazismo e do fascismo e seu desprezo pelo sufrágio universal. Em sua autobiografia, afirma ADOLFO HITLER: "A massa é instintivamente hostil a todo gênio eminente. Tem-se maior possibilidade de ver um camelo passar pelo furo de uma agulha que descobrir um grande homem por meio de uma eleição" (31). Embora HITLER se considerasse um gênio, a História o coloca na categoria de calamidade universal. BENITO MUSSOLINI, por sua vez, declara-se, "contra a democracia que iguala o povo ao maior número, rebaixando-o ao nível da maioria". Segundo ele, "o fascismo nega que o número,

(30) LINS, Ivan — *Perspectivas de Augusto Comte*. Rio de Janeiro, Livraria São José, 1965, p.207.

(31) CHEVALIER, Jean Jacques — *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Rio de Janeiro, Agir, 1957, pp. 328-329.

pelo simples fato de ser número, possa dirigir as sociedades humanas. Nega que este número possa governar através de uma consulta periódica. Afirma a desigualdade irremediável e benéfica dos homens, que não podem ser nivelados por meio de um fato mecânico e extrínseco, qual seja o sufrágio universal" (32).

Incumbe ao Estado e a todos os cidadãos trabalhar para que todos os eleitores tenham, cada vez mais, melhores condições de manifestar suas vontades com real liberdade, com independência (para isto instituiu-se o voto secreto), com as informações necessárias. Os eleitores devem estar livres de condicionamentos adversos, tais quais o medo, as coações e as próprias necessidades materiais. A periodicidade das eleições permitirá manter o mesmo partido no poder ou dar apoio a uma outra agremiação.

Sobre a relação entre a soberania da nação e a vontade nacional, é oportuno o comentário de A. ESMEIN:

"A nação, na qual reside a soberania, não sendo uma pessoa real, mas uma coletividade de indivíduos, não pode ter por si mesma vontade. O equivalente desta vontade, indispensável para o exercício da soberania, não pode encontrar-se mais que nas vontades concordantes de certo número de indivíduos tomados no corpo da nação. O resultado de suas vozes e votos será considerado como expressão da vontade nacional. O direito de participar desta consulta é denominado pelo direito como sufrágio político: aqueles que o possuem, os eleitores políticos, constituem a nação legal... Toda vez que, sob uma de suas formas, o sufrágio é colocado em jogo para decidir um ato de soberania, do qual se desprende a vontade nacional, conclui-se que, necessariamente, a maioria dos sufrágios expressados em um mesmo sentido será considerada como a expressão desta vontade" (33).

#### *Sufrágio: direito ou função*

Não se propõe aqui um exame maior desta polêmica questão. Está ela resumida nesta passagem de GEORGES VEDEL:

"Há duas maneiras de conceber o sufrágio: como exercício de um direito ou como exercício de uma função. Na primeira concepção, que se liga às teorias da soberania do povo, cada cidadão possui como próprio o direito de sufrágio, que é uma consequência da parte de soberania de que é detentor, na segunda, ligando-se à teoria da soberania nacional, a nação tem necessidade de órgãos para exprimir sua vontade: o eleitor é um destes órgãos: ele exerce uma função. No ponto de vista prático, estas duas teses se opõem nos dois pontos seguintes:

(32) Verbete "Fascismo". *Enciclopedia Italiana*. Istituto della Enciclopedia Italiana. Fondata da Giovanni Treccani, 1932-40, pp. 847-51.

(33) ESMEIN, A. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, p. 229 — Apud SANCHEZ VIAMONTE, Carlos — *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfico Argentino, 1969, p. 210.

Primeiro, se o eleitorado é um direito, ele é necessariamente universal, estando ligado à qualidade do cidadão. Se ele é uma função, a lei pode subordinar seu exercício, como aquele de toda outra função, a certas condições. É assim que a Constituição de 1791 exigia o pagamento de um imposto mínimo para ser cidadão ativo, isto é, para votar. O eleitorado função não exclui necessariamente o sufrágio universal, mas também não o exige necessariamente, ao passo que o eleitorado direito o supõe obrigatoriamente.

Depois, se o eleitorado é um direito, o voto é facultativo, ninguém sendo obrigado a usar de um direito; se é uma função, o voto pode tornar-se obrigatório por lei" (34).

Releva acrescentar os perigos da tese segundo a qual incumbe exclusivamente ao Estado conceder ou não conceder o sufrágio. Nesta hipótese, alguns Estados, como o fizeram o nazismo e o fascismo, poderiam simplesmente eliminar as consultas às urnas. Em tais circunstâncias de supressão do voto, muitos passaram a ver na rebelião armada a única maneira eficaz de expressar a sua vontade. Sabemos o alto preço pago pelos povos da Alemanha e da Itália pela implantação de um regime que supriu as eleições. Direito natural ou direito social, o sufrágio universal permite a escolha pacífica entre os candidatos e partidos. Embora se possa discutir a conveniência ou não da obrigatoriedade do voto, este continuará sendo um direito e um dever porque todos temos a obrigação moral de contribuir com nossa ação reta e esclarecida para o bem comum da sociedade. E este bem comum muito depende do bom uso que se faça do voto.

O sufrágio do analfabeto parece também oportuno. A democracia é baseada no diálogo permanente entre Governo e povo e dos cidadãos entre si. É necessário que todos, por meios pacíficos, possam externar suas idéias e aspirações, defender seus interesses e influenciar no rumo dos acontecimentos. E o sufrágio é um instrumento da maior importância para a escolha dos governantes, para elaboração e implementação das leis. Excluir os analfabetos é fechar-lhes um dos caminhos mais importantes da integração pacífica na vida cívica do país.

### *Modo de votar dos analfabetos*

Há considerável variedade de leis no sentido de regulamentar o voto dos analfabetos e preservar o seu sigilo. A parte final, incluindo dois apêndices, do livro de GUSTAVO SARIECO M., *Los Derechos Políticos e los Analfabetos*, publicado em Santiago pelo Editorial Jurídica de Chile, em 1966, dedica várias páginas ao tema. Durante a campanha, o eleitor tomará conhecimento da correspondência entre cores ou símbolos (animais, utensílios domésticos, objetos diversos etc.) e determinados partidos ou candidatos. No dia do escrutínio, o eleitor analfabeto fará um sinal ao lado da cor ou símbolo de sua preferência. O presidente da mesa ou seu secretário fará constar em ata o comparecimento dos votantes.

(34) VEDEL, Georges — *Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris, Recueil Sirey, 1947, pp. 144-5.

Também se pode autorizar um sistema de ajuda. O art. 34, nº 2, da Lei Eleitoral alemã estabelece:

“Um eleitor que não saiba ler ou que, por um defeito físico, se encontre impossibilitado de preencher a cédula ou pô-la no envelope, pode fazer-se ajudar por uma pessoa de sua confiança” (35).

Caso análogo é o da atual legislação portuguesa.

No título eleitoral poderão constar, como nas carteiras de identidades, as impressões digitais. São elas mais inimitáveis que a própria assinatura. Como comprovação do comparecimento ao escrutínio e meio de evitar a repetição do voto, alguns países exigem que o eleitor, após depositar o sufrágio na urna, molhe o dedo em tinta indelével por 24 ou 48 horas. Há também caso em que os eleitores podem entrar no recinto eleitoral até as 12 horas. Fecham-se, então, as portas de entrada em todo o país ou Estado e os presentes são chamados, um a um, a depositar o voto. Feito isto, retiram-se sem possibilidade de ingressar em qualquer outro recinto eleitoral. Exemplo particularmente significativo de tradição de consulta às urnas, no Terceiro Mundo, é o da Índia. Mais de 200 milhões de eleitores, entre os quais há alta porcentagem de analfabetos, periodicamente escolhem seus governantes.

#### *Alguns dados estatísticos*

Embora a taxa de analfabetismo no Brasil tenha diminuído, o número absoluto dos analfabetos ainda é muito alto. Transcrevemos da *Revista de Informação Legislativa* (36), do Senado, os seguintes dados:

Número e porcentagem dos analfabetos de 15 anos e mais:

<i>Ano de Recenseamento</i>	<i>Nº absoluto</i>	<i>Não sabendo ler nem escrever</i>	<i>Taxa de Analfabetismo</i>
1900	9.729.320	6.348.869	65,3
1920	17.557.282	11.401.715	64,9
1940	23.649.371	13.269.381	56,1
1950	30.189.411	15.272.632	50,6
1960	40.187.590	15.815.903	39,48

Em 1887, sem a exclusão dos analfabetos, mas com a exigência de outros requisitos como renda etc., o número de eleitores no Brasil era de aproximadamente 220.000 ou seja 1,5% da população total. Em 1960, os 15.543.481 eleitores não chegavam a 25% da população (37).

(35) SARIEGO, G. M., *op. cit.*, p. 90.

(36) II (5):251, dez., 1965.

(37) CARNEIRO, Levi — *O Voto do Analfabeto*. Petrópolis, Vozes, 1965, pp. 70 e 75.

O Anuário Estatístico publicado pela UNESCO, em Londres, no ano de 1980, informa, na página 48, que em 1976 havia no Brasil 15.644.700 analfabetos acima de 15 anos, correspondentes a 24,3% da população.

Segundo ARLINDO LOPES CORREA, presidente do MOBRAL, em 1978, 13 milhões de maiores de 18 anos careciam do título eleitoral, embora nem todos por razão de analfabetismo (38).

A aprovação da emenda constitucional estendendo o voto ao analfabeto poderá acrescentar mais de 12 milhões ao eleitorado. Trata-se evidentemente de número muito significativo.

### *Conclusões*

Resumem-se, a seguir, algumas das ponderações apresentadas a favor do voto do analfabeto.

1 — A extensão do voto ao analfabeto é medida muito consentânea com o primeiro artigo da Constituição brasileira, segundo o qual “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”. O analfabeto é povo. Foi excluído do eleitorado sem seu prévio consentimento. Tem o direito de participar na escolha de seus governantes e representantes.

2 — A igualdade de todos perante a lei é dificilmente compatível com a proibição de alistamento eleitoral imposta ao analfabeto. Segundo o art. 176 da Constituição, “a educação é um direito de todos e um dever do Estado... O ensino primário é obrigatório para todos dos sete aos quatorze anos”. Geralmente o analfabeto é tal sem culpa própria. Encontra-se já em situação de desigualdade perante os demais e com menos recursos para defender seus ideais e interesses. Privá-lo do sufrágio é multiplicar desigualdades e debilitar a democracia.

3 — O analfabeto não é um incapaz no Código Civil. Terminada a menoridade, está apto “para todos os atos da vida civil”. Pode comprar ou alienar bens, pagar impostos, prestar serviço militar e combater em guerra, constituir família etc. Por que não poderá escolher seus governantes?

4 — A informação é importante para bem votar. Mas hoje a palavra escrita perdeu grande parte de sua importância relativa como veículo de análise. Os meios de comunicação audiovisuais, tais como cinema, rádio e televisão, proporcionam valiosos subsídios para o conhecimento da realidade nacional.

5 — A instrução escolar em todos os níveis é muito importante, mas dificilmente se demonstrará correlação necessária entre mais leitura e melhor comportamento cívico. O suborno, a fraude e a corrupção são compatíveis com altos títulos universitários. O procedimento dos cidadãos é influenciado por inúmeras variáveis individuais, familiares e sociais. A vida pode ser em si mesma uma grande escola. Há inúmeros exemplos de analfabetos com discernimento.

---

(38) *Tribuna da Imprensa* — Rio de Janeiro, 3-10-80.

6 — Há diferenças importantes entre opinar sobre temas científicos e sobre temas eleitorais. Os sábios podem facilmente concordar entre si sobre teoremas, experiências de laboratório etc. Não há propriamente matemática fascista, liberal, democrata cristã ou marxista. Mas entre os estudiosos de Ciência Política há fascistas, liberais, democratas cristãos, marxistas. Por mais profundas que sejam as convicções pessoais, dificilmente haverá entre eles consenso e unanimidade sobre critérios para julgar os melhores programas e, menos ainda, os melhores candidatos. Por isto, o voto deve ser direito de todos. O sufrágio universal é critério prático de convivência pacífica. Ele não se destina necessariamente a “provar” uma verdade, ou identificar qual o melhor candidato. O sufrágio universal, incluído nele o analfabeto, manifesta a preferência do eleitorado. A vontade da maioria prevalece. Mas na democracia as eleições serão verdadeiramente livres e periódicas.

7 — Há inúmeros estímulos para a freqüência às escolas e não há necessidade de condicionar o voto à prévia alfabetização. O analfabeto é o primeiro interessado em mais escola para si e seus filhos. O direito ao voto dar-lhe-á um instrumento a mais de reivindicação.

8 — Atualmente a legislação eleitoral da maioria dos países reconhece ao analfabeto o direito de voto. São exemplos Alemanha, Argentina, Equador, Índia, Itália, Nigéria, Portugal, Venezuela. O índice de analfabetismo nestes países varia de mínimo a muito alto.

9 — Segundo a experiência de outros países, pode-se conciliar o sigilo e o voto do analfabeto. Há sistemas de cores e de símbolos.

Como salienta o historiador JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES, nos três séculos da Colônia, não se negou ao analfabeto, como tal, o direito do voto (39). A Constituição Imperial de 1824 manteve esta tradição. Ela foi interrompida com a República. Em julho de 1964, o Congresso apreciou a mensagem presidencial com dispositivo propondo o voto facultativo do analfabeto nos pleitos municipais. No primeiro turno do dia 16, votaram a favor 214 deputados e 37 senadores, e contra, 99 deputados e 10 senadores. No segundo turno, do dia 22, votaram a favor 201 deputados e 37 senadores, e contra, 127 deputados e 14 senadores. Embora houvesse maioria absoluta, a emenda não foi aprovada pela então exigência constitucional de dois terços dos congressistas. Este ano, com a suficiência da maioria absoluta, muito provavelmente o analfabeto terá reconhecido o seu direito ao sufrágio.

Na história da humanidade, muitas vezes só após décadas ou até séculos de reflexão, as sociedades adotam leis mais consentâneas com os direitos humanos e os ideais democráticos. Particularmente elucidativo, em matéria de direito eleitoral, é o caso do sufrágio feminino. Na segunda metade do século XIX e na primeira deste, houve enormes esforços e campanhas em muitos países no sentido de incluir as mulheres no corpo eleitoral. Na Inglaterra as “suffragettes” valeram-se até de greve de fome em favor de sua causa (40). Em 1923 o jurista francês

(39) *Conciliação e Reforma no Brasil*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. Pp. 135-36.

(40) RAEURN, Antonia. *The Militant Suffragettes*. London. Michael Joseph, 1973, p. 79.

M. JOSÉ BARTHELEMY, em nome da Comissão de sufrágio universal da Câmara, consignou em um informe o resumo dos argumentos a favor do voto feminino dizendo:

“A mulher deve votar: 1º) porque a lógica democrática o exige; 2º) porque a mulher tem direitos a defender; 3º) porque ela deve prestar serviços à sociedade; 4º) porque o exercício dos direitos políticos ser-lhe-á útil” (41).

Estes argumentos são também válidos a favor do analfabeto. No Brasil, só em 1932, reconheceu-se o sufrágio feminino. As mulheres foram muitas vezes protagonistas de suas reivindicações. Talvez não estejam sendo ouvidas devidamente as vozes dos próprios analfabetos. Mas, se formos a eles, veremos que o direito do voto é uma das suas aspirações. E deverá ser mais um instrumento para outras justas conquistas sociais.

Hoje nós não nos perguntamos por que votam as mulheres, mas antes por que, só após a Revolução de 1930, isto veio a ocorrer no Brasil. Provavelmente, no futuro próximo, não se perguntará mais por que votam os analfabetos, mas por que foram privados, durante tanto tempo, do sufrágio.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Rômulo — “O voto do analfabeto”, *Folha de São Paulo*, 20-12-1978, p. 3.
- ALENCAR, José — *O Sistema Representativo*. Rio de Janeiro, B. L. Garnier, Edictor, 1866.
- ALVES, Branca Moreira — *Ideologia e Feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Vozes, 1980.
- ARAUJO, Luís Ivani de Amorim — “A democracia e o voto do analfabeto”, *Revista Bancária Brasileira*. 31 (366) : 31-32, 30 de jun., 1963.
- ASSIS BRASIL, J. F. — *Democracia Representativa. Do voto e do modo de votar*. Rio de Janeiro, 1931.
- BARBOSA, Rui — *Teoria Política*. Seleção de Homero Pires. Rio de Janeiro, Jackson, 1950.
- BARBOSA LIMA SOBRINHO, Alexandre — *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1956.
- — “Casuismo e voto facultativo”, *Jornal do Brasil*, 28-6-81.
- BRYCE, James — *Modern Democracies*. Londres. MacMillan and Co, 1921, vol. I.
- CARNEIRO, Levi — *Voto dos Analfabetos*. Petrópolis, Vozes, 1964.
- CAVALCANTI, Ivo Dantas — *O voto do analfabeto*. Recife, 1969.
- COSTA, Edgard — *A Legislação Eleitoral Brasileira (Histórico, comentários e su-*
- (41) LAFARRIÈRE, Julien — *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris, Edition Domat, 2.ª ed., 1947, p. 483.

gestões). Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1964.

DEUTSCH, Karl — "Onde os analfabetos não votam, não há democracia", Entrevista ao *Jornal do Brasil*. Rio, 15-8-1980, Cad. B, p. 1.

"Direito de voto dos analfabetos" — *Revista da Ordem dos Advogados*. São Paulo XXIII (155-156) : 10-38 jul/ago, 1980.

"Elezioni amministrative". *Novissimo Digesto Italiano*. Torino — Onione Tipografico Editrice Torinese, 1968, pp. 468-479.

FAYT, Carlos — *Sufragio y Representación Política*. Buenos Aires, Bibliografia Omeba, 1963.

FERREIRA DA COSTA, Elcias — *Compêndio de Direito Eleitoral*. Sugestões Literárias S/A, 1978.

GERSON, Brasil — *O Sistema Político do Império*. Salvador, Progresso Editora, 1970.

GOMES NETO, A. F. — *O Direito Eleitoral e a Realidade Democrática*. Rio de Janeiro, José Konfino Editor, 1953.

——— — "O sufrágio universal" in *A Realidade Democrática*. 4.ª ed., São Paulo, Fulgor, 1968.

LAFARRIERE, Julien — *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris, Editions Domat, 1947, p. 496.

LARA RESENDE, Otto — "Analfabetos eleitores e leitores analfabetos", *O Globo*, 17-11-1978.

LINS, Ivan — *Perspectivas de Augusto Comte*. Rio de Janeiro, Livraria São José, 1965.

KELLY, Prado — *Estudos de Ciência Política*. Vol. I, Estudo e Organização do Estado, São Paulo, Saraiva, 1966.

KINZO, Maria D'Alva Gil — *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo, Símbolo, 1980.

MACK, William LLD. Editor — *Cyclopedia of Law and Procedure. Elections*. New York, The American Law Book Company, 1905.

MACKENZIE, W. J. M. — *Elecciones Libres*. Madrid, Editorial Tecnos S. A., 1962.

MARINHO, Josaphat — "O cidadão e o direito de sufrágio", *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. Senado Federal, junho 1966 : 3-16.

OLIVEIRA, João Gualberto de — "Direito de voto aos analfabetos", *Revista da Ordem dos Advogados*. São Paulo, 23 (151-152) : 36-40 mar/abr., 1960.

PARA FILHO, Tomás — "Direito de voto aos analfabetos", *Revista da Faculdade de Direito de Caruaru*, 3 (3) : 183-199, 1962.

PEREIRA, Joacil de Brito — *O Sufrágio Universal*. (Tese apresentada ao IV Congresso das Assembleias Legislativas, realizado entre 9 e 14 de fevereiro de 1965, em Brasília), João Pessoa, União Editora, 1965.

PESTANA, F. Rangel — "Voto do analfabeto", *Folha de São Paulo*, 31-7-1975, p. 2.

PINTO FERREIRA — "Eleição I" in *Enciclopédia Saraiva de Direito*, volume 30, São Paulo, pp. 261-281.

——— — *Curso de Direito Constitucional*. 1.º Vol., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1964.

PRELOT, Marcel — *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1969.

— "L'avènement du Suffrage universel" in *1848: Révolution Creative*. Paris, Bloud et Gay, 1946.

PRADO, Caio — "Reforma Constitucional, Político-Partidária e Eleitoral" in *Anais do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base*. Patrocínio do *Correio da Manhã* e da *Folha de São Paulo*. Vol. V, texto mimeografado, São Paulo, 1963.

PRIETO, Luís B. F. — *Sufragio y Democracia*. Caracas, Ediciones del Congreso de la República, 1971.

QUÉRCIA, Orestes. "Voto do analfabeto", *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 5-8-78, pp. 3528-3531.

— "Voto do analfabeto", *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 17-8-1978, pp. 2819-3823.

RAEBURN, Antonia — *The militant Suffragettes*. London, Michael Joseph, 1973.

REIS, Fábio W. e BRASIL, Olavo — *Os Partidos e o Regime: a Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*. São Paulo, Símbolo, 1978.

RIBEIRO, Fávila — *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro, Forense.

RODRIGUES, José Honório — "O voto do analfabeto e a tradição política brasileira", *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 15-3-64, Cad. Esp., p. 7.

— "Conciliação e Reforma no Brasil: um Desafio Histórico-Cultural". Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965, Parte II, cap. I, O voto do analfabeto e a tradição política brasileira, pp. 135-136.

— "O voto do analfabeto e a tradição política brasileira" *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 22-3-64, Cad. Esp., p. 5.

RODRIGUES, Rogério Costa — "O voto do analfabeto face às Constituições republicanas do Brasil", *Revista de Informação Legislativa* — 11 (5) : 237-247, dez., 1965.

ROURE, Agenor de — *Constituinte Republicana*. Brasília, Senado Federal, 1977.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos — *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentino, 1959.

SANTILLO, Henrique — "Voto do analfabeto", *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 25-5-79, pp. 2070-78.

SARIEGO, Gustavo Mac-ginty — *Los Derechos Políticos de los Analfabetos*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1966.

SOARES DE SOUZA, Francisco Belisário — *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília, Senado Federal, 1979.

SOUZA, Amaury — "Voto do Analfabeto: Democratização e Representatividade", *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 10-8-80, Cad. Esp., p. 5.

VASCONCELOS TORRES — "Voto do analfabeto", *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 5-5-1977, pp. 1364-66.

VEDEL, Georges — *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris, Recueil Sirey, 1949.

— *La Despolización*. Madrid, Tecnos, 1973.

VELLASCO, Domingos — *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1935.

XIFRA, Jorge H. — "Elecciones" in *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Barcelona, Editorial Francisco Seix, S.A., 1958.

# Desenvolvimento e subdesenvolvimento sob a perspectiva das relações internacionais

ARTUR JOSÉ ALMEIDA DINIZ

Professor da Universidade Federal de  
Minas Gerais

Nosso propósito é o de refletir sobre idéias relativas aos problemas contemporâneos. Ora, entre temas atuais, desenvolvimento e subdesenvolvimento se situam em primeiro plano. Tais problemas explicam a origem dos conflitos contemporâneos, as guerras travadas no seio dos blocos capitalista e socialista, enfim, a busca apaixonada por um caminho que seja o encontro da viabilidade da paz.

Durante rápida revista, temas comuns foram tratados, a saber: o Estado, o poder, a política, utilizando-nos da temática das relações internacionais em seu estudo de conflitos, sistemas e relações de poder.

Juntamente com as relações internacionais, encontram-se no Direito Internacional do desenvolvimento conceitos de desenvolvimento sob aspecto histórico. De certo modo, desenvolvimento está associado à revolução industrial e à ideologia do século XIX, a ideologia do progresso contínuo, dos recursos inesgotáveis, do otimismo com referência ao aperfeiçoamento linear do ser humano. Tais ideais desaparecem, aos poucos, com o traumatismo de duas guerras mundiais. A ideologia do progresso contínuo pode ser, entre muitos outros fatores, associada à excessiva especialização em "problemas europeus" durante o último século. Para a maioria dos bem pensantes, a Europa, reduzida comunidade européia, era o centro definitivo do saber e dos destinos de todos os continentes. Daí a crítica que se tem feito ao direito internacional público, como sendo "eurocêntrico" e desconhecer os problemas específicos dos outros continentes. Essa permanência de um quadro de valores europeus, isto é, ótica de supremacia da raça branca, da excelência do capitalismo como solução para

os problemas econômicos, o procedimento social baseado em relações metrópole/colônia ainda permanece em muitos aspectos das relações internacionais, principalmente numa análise do "inconsciente" dessa cultura metropolitana.

A segunda etapa do significado de "desenvolvimento", já após os desastres de duas guerras mundiais, estará intimamente associada à **pobreza das nações**. Convém insistir na grandeza dos trabalhos realizados pelas agências especializadas das Nações Unidas para eliminar a fantasia da idéia dos recursos ilimitados do planeta e o levantamento de dados da pobreza das nações. Entretanto, alguns resquícios da riqueza inesgotável se fazem sentir. Por exemplo, a idéia de um "direito do mar" sendo **res communis omnium**, o vocábulo **omnium** devendo ser compreendido como sendo de todos os poderosos e cientificamente capazes. A idéia da liberdade e fertilidade perene dos oceanos integra a velha ideologia do progresso linear. Em relações internacionais, caracterizou-se o funcionamento da ajuda bilateral, os antigos colonizadores envolvidos em problemas de ajuda econômica das antigas colônias, ignorando capítulos da pilhagem secular.

Numa terceira etapa da idéia de desenvolvimento, da década de 60 aos nossos dias, houve mudança significativa no ato de se formular desenvolvimento. Com a derrocada do programa da aliança para o progresso, a idéia paternalista de os Estados ajudarem os menos favorecidos é descartada em virtude de maior realismo nas relações internacionais. Concebemos, atualmente, desenvolvimento "centrado", onde os Estados pobres contam com os próprios recursos e devem restaurar sua própria identidade cultural, em termos de sobrevivência.

O desequilíbrio dos Estados encontra-se analisado por inúmeros autores contemporâneos. Para nos colocarmos numa perspectiva maior, de onde possamos compreender a complexidade das implicações, uma análise mais ampla deve ser feita, em termos de abstração. A visão de **TEILHARD DE CHARDIN** é, no caso, providencial. Hoje, "por efeito de rápida destruição do equilíbrio, cuja ocorrência não sentimos, começamos a perceber que o homem-individual tornou-se, por um lado, o subordinado de sua obra. Não somente a máquina, o campo, o ouro, mas órgãos anteriormente considerados como simplesmente de luxo, ou de pura curiosidade (tais os meios de circulação rápida, laboratórios de pesquisa), tornaram-se espécie de coisas autônomas, dotadas de vida exigente e ilimitada. O mais inquietante (o único aspecto inquietante) é que esta proliferação faz-se sem ordem, ao modo de um tecido pululando a ponto de abafar, sob o seu neoplasma, o organismo do qual nasceu. A crise é manifesta sob o ponto de vista econômico e industrial. Mas grassa nas zonas intelectuais e afeta a massa humana. Ferro excessivo, trigo excessivo, observações excessivas; e o mesmo exagero de diplomas, de técnicos, de manufaturas; o mesmo exagero de filhos. O mundo não pode funcionar sem produzir viveres, alimentos, idéias. Mas sua produção ultrapassa, cada vez de modo mais evidente, seu poder de consumir e assimilar. E aí, como no caso do amor, o que significa este excesso tão estranho? O mundo, ao crescer, es-

taria condenado a morrer automaticamente, sufocado sob o excesso de seu peso?

Não, absolutamente, respondemos: mas está em vias de organizar em si os elementos de um corpo superior e novo. Toda a questão, nesta crise de crescimento e nascimento, é que de modo rápido emerge a alma que, por sua aparição, virá organizar, aliviar, vitalizar este montão de matéria estagnante e confusa. Ora, esta alma, se ela existe, não poderá ser senão a **conspiração** dos indivíduos que se associam para **levantar um novo andar** no edifício da vida. Os recursos de que dispomos, hoje, os poderes que desencadeamos não poderiam ser absorvidos pelo estreito sistema de quadros individuais ou nacionais de que se serviram até hoje os arquitetos da terra humana. Nossa plano era o de construir uma grande casa, mais vasta, mas similar, pelo desenho, às velhas habitações” (¹).

Na visão profética de TEILHARD DE CHARDIN, a metamorfose segue suas fases em observância a uma vocação cósmica. Convém nos lembrarmos de que sua perspectiva deve ser calculada não em termos de uma, várias existências humanas, mas em termos cílicos. As formas de mudança política buscadas pela análise das relações internacionais possuem urgência classificatória e eficácia imediata. Assim, na análise do poder do Estado, convém notar que este deixou de ser o princípio catalisador da atividade política, para se converter em parte de um todo — os **blocos do poder** — **monólitos**. GABRIEL MARCEL analisa com proficiência essa passagem do Estado a um estado de desequilíbrio, sua face desmesurada sendo a mais visível. Acusa uma neutralização do passado tendo como consequência o efeito de nos instilar a sensação, hoje, de estarmos insulados no tempo. Com habilidade e sensibilidade sugere a restauração da perdida unidade da visão poética e criatividade filosófica de que os filósofos pré-socráticos nos constituem o primeiro exemplo. GABRIEL MARCEL restaura, em termos de revigoramento do presente, a fertilidade de se meditar sobre o passado. E vê no Estado o único organismo possuindo condições econômicas suficientes para financiar os laboratórios gigantescos de física aplicada e pesquisada. Por outro lado, vai enxergar no mesmo Estado o **grande Leviatã**, que, exatamente por exigir um poderio econômico cada vez maior, ao dirigir seus esforços de crescimento, entra a competir com seus rivais. E o crescente controle, por parte do Estado, de toda a pesquisa técnico-científica de nossos dias é uma das grandes calamidades de nossa era (²).

GABRIEL MARCEL nos descreve a atitude humana que, incapaz de desempenhar certas tarefas, vai conferi-las ao Estado e este, usado e contraditoriamente concebido, torna-se o símbolo da impotência sob o disfarce do poder absoluto. Sentimos a percepção contraditória, em nossos dias, pelas aventuras e desventuras da segurança nacional, o controle, a censura, ao lado de uma economia estatal, o “welfare State” serem os objetivos daqueles mesmos que criticam o excessivo arbítrio do Estado. Vagamos entre Scyla dos desmandos do Estado capitalista e Caribdes da monstruosidade do Estado comunista.

( 1 ) CHARDIN, Pierre Teilhard de — *L'Énergie Humaine*. Paris, 1962, p. 46.

( 2 ) MARCEL, Gabriel — *Man Against Mass Society*. Chicago, Gateway, 1962, *passim*.

Um teólogo de nossos dias, JOSEPH COMBLIN, coloca de modo dramático a situação dos grandes blocos de poder. Pois "já se falava, há quinze anos, do **terceiro mundo**. Foi a época de Bandoung (1955). Hoje, não existe mais o terceiro mundo. Foi definitivamente enterrado nas areias do deserto do Sinai em 1967. Não existe senão um mundo verdadeiramente: é o mundo ocidental, o mundo dos Estados Unidos da América. Mundo dos Estados Unidos e de seus satélites da Europa ocidental e da Comunidade Britânica, o **império americano**. Neste mundo, há os que progridem e dominam. Os americanos, antes de tudo. O pouso dos americanos na Lua é o sinal manifesto de sua superioridade radical e de sua liderança absoluta exercidas sobre o resto do mundo, se bem que seu poder ainda não tenha atingido o apogeu. Em face, há os que marcam passo e são dominados. Eram denominados, há dez anos, por países em desenvolvimento. Constante-se, hoje, que se trata de países em subdesenvolvimento. Porque os países em desenvolvimento são os Estados Unidos e os que marcham em sua trilha. Os outros estão em processo de subdesenvolvimento, porque o desenvolvimento de uns se paga com o subdesenvolvimento dos outros. Com referência ao segundo mundo, o mundo comunista, este foi eliminado da corrida. Para os Estados Unidos não se constitui mais num rival sério. Perdeu a corrida. Mas, custa-lhe reconhecer. Oscila o mundo comunista entre a ilusão de liderar as nações proletárias e a de alcançar o mundo capitalista, no plano de potência econômica. Mas não consegue nem uma coisa e nem outra. É um signo de ambigüidade à margem do mundo que avança" (3).

Convém, entretanto, examinar, de modo bem rápido, a história dos países desenvolvidos. Os confrontos atuais possuem raízes profundas. Numa análise clara, VERNON vai comentar que "se se recua de um século ou pouco mais, chama-nos sobremodo a atenção a rapidez pela qual a Europa reconheceu os Estados Unidos como poder industrial em potencial. Em meio ao século XIX, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França já possuíam uma longa tradição industrial. Esta se fundava, em grande parte, na expansão dos pequenos artesanatos; se existiam grandes fábricas, tratava-se, em geral, da reunião dos artesanatos numerosos sob um mesmo teto... Os Estados Unidos iniciaram seu processo industrial com certo atraso... Por outro lado, tratava-se muito mais de amadores inspirados do que de sábios investigando novos engenhos; JEFFERSON e DA VINCI, por exemplo, teriam tido grande sucesso nesta ocasião... Mas os investimentos americanos nos países em desenvolvimento se ligam, também, a elementos específicos: o **poder coercitivo do Estado** (grifo meu) é um destes elementos" (4).

Numa posição contrária à de COMBLIN, mas possuindo lógica irrefutável, J. BERQUE chega "a esta proposta que submeto à vossa crítica: não existem atualmente países subdesenvolvidos, existem países subanalisados... Faltam-nos, à hora atual, com referência ao fenômeno da descolonização, tanto teorias do interior que sejam adequadas, específicas, a estes países, quanto teorias do exterior que percebam o movimento destes

(3) COMBLIN, Joseph — *Théologie de la Révolution*. Paris, Ed. Universitaires, 1970. Introd.

(4) VERNON, Raymond — *Les Entreprises Multinationales. (Sovereignty at Bay)*. Paris, Calmann-Levy 1973, p. 130.

países no conjunto mundial, do deslocamento mundial para o qual contribuíram... É necessária uma teoria do século XX que leve em conta esse fenômeno planetário. E é além, isto é, passando além da civilização industrial que creio ter podido situar a solução de alguns de nossos problemas" (5).

BERQUE nos alerta para vários aspectos dessa análise. A liberação das culturas denominadas "primitivas", consequentemente, recaladas e, no entanto, da maior significação para uma resposta à angústia do presente. Uma **occidentalização**, embora superficial, do mundo, trazendo em seu bojo uma reação que trouxe o reforço do conceito **nacional** em contraposição ao **mundial** (entenda-se **oc'dental**). E quando se fala no processo de **oc'dentalização**, estamos fatalmente associando-nos à fase de industrialização, característica da Europa nos dois últimos séculos. KENNETH BOULDING, em sua **Análise do Século XX**, insiste no fato de que a transição para uma sociedade desenvolvida é muito mais do que simples desenvolvimento econômico.

É vasto processo a envolver mudanças na personalidade humana, no saber humano, em todas as instituições sociais, tais como, entre outras, a família, a Igreja. Mas o desenvolvimento econômico ainda constitui-se num pré-requisito essencial e talvez seja o mais importante. BOULDING fala numa "receita" que, a seus olhos, é muito simples: consiste no devotamento de razoável proporção dos recursos de uma sociedade para o próprio processo encarado como sendo o do desenvolvimento, o conceito-chave sendo a ênfase no crescimento industrial. Embora um pouco simplista, sua análise alerta-nos para o processo importante da acumulação do saber tecnológico, o enriquecimento das novas organizações em termos de experiência acumulada, processo indo muito além de simples reposição de peças usadas do sistema industrial (6).

TIBOR MENDE se contrapõe à receita de BOULDING. Com efeito, o levantamento dos dados para o desenvolvimento não oferece nenhuma dificuldade: "Alimentação conveniente, abrigo fornecendo mínimo de proteção e conforto, ocupação que faça todos se sentirem produtivos e úteis. Tais são os elementos que seriam aceitos unanimemente. Podemos acrescentar, sem dúvida alguma, educação e saúde. Nem seria químérico declarar que a satisfação dessas necessidades essenciais deveria ser o ponto de partida para todo plano realista de desenvolvimento. Na verdade, todo esforço sério em se dirigirem as prioridades econômicas de um país subdesenvolvido na consecução destes objetivos desencadearia, na maioria dos casos, comoções revolucionárias, tornando-se quase impossível serem, assim, tais objetivos promovidos por meios pacíficos" (7).

A abordagem de TIBOR MENDE é realista e é o resultado de anos de vivência em regiões pobres, nos **porões da humanidade**, segundo a expressão do grande teólogo contemporâneo Frei CARLOS MESTERS (8).

(5) BERQUE, J. — *L'Orient et l'Avénement de la Valeur Monde Esprit*. Paris, set. 1970, pp. 325-35.

(6) BOULDING, Kenneth E. *The Meaning of the Twentieth Century*. New York, Harper & Row, 1964, p. 105.

(7) MENDE, Tibor — *De l'Aide à la Recolonisation — Les Leçons d'un Échec*. Paris, Seuil, 1972, p. 206.

(8) MESTERS, Carlos — *Sais Dias nos Porões da Humanidade*. Petrópolis, Vozes, 1977.

As perguntas devem ser feitas a partir de uma própria estrutura de racionalidade (ou irracionalidade) humana. MARITAIN trata, serenamente, do aspecto mais difícil, do aspecto de desenvolvimento e subdesenvolvimento, que são os grandes capítulos da política contemporânea. Em relações internacionais, até então, discutir e historiar regimes políticos, observar o funcionamento dos vários sistemas foram tarefa razoavelmente exequível. Mas, estabelecer qual seja a essência e o conteúdo político, elementos indispensáveis para continuar nossa análise, e o estabelecimento do **problema dos meios** são elementos de grande complexidade. Sua visão é bem clara: "é muito difícil para o animal racional submeter sua própria existência ao parâmetro da razão. Isto é dificílimo em nossas vidas individuais. E é terrível e quase insuperavelmente difícil na vida do corpo político. No que concerne à organização racional da vida coletiva e política, estamos ainda na idade pré-histórica" (9).

MARITAIN aponta dois modos de encarar a ação política. O modo técnico ou artístico, por meios exteriores ao homem. Trata-se, assim, da racionalização técnica. Daí o grande conflito atual em todos os países em desenvolvimento. Sofrem da excessiva tecnicidade dos programas de desenvolvimento em que a **vocação** de um povo, resultante de sua cultura, muitas vezes, milenar, é totalmente ignorada. O centro das preocupações reside em certo **orgulho** nacional em possuir construções ciclópicas. A raiz do desenvolvimento, tal como é hoje compreendido, jaz perigoso desejo competitivo. O que interessa é a grandeza física das obras nacionais. Muitos programas de construções não possuem a menor racionalidade. A ênfase no aspecto técnico-artístico abafa as reais necessidades. O segundo aspecto de se encarar a ação política é o da **racionalização moral**. E é justamente pelo estudo da racionalidade moral, em termos do governo justo, em termos de legitimidade, que se pode, talvez, criar uma verdadeira humanidade. Pois, "com as nações, os Estados e as civilizações, achamo-nos na ordem da natureza, onde a mortalidade é natural, onde a vida e a morte dependem tanto de causas físicas quanto de causas morais. Digo que a justiça trabalha por sua causalidade própria no sentido da prosperidade e do sucesso no futuro, como a boa seiva trabalha para o fruto perfeito, e que o maquiavelismo, por sua causalidade própria, trabalha para a ruína e a falência, como o veneno na seiva trabalha para a doença e a morte da árvore" (MARITAIN, *op. cit.*, p. 51).

MARITAIN coloca a questão do sucesso imediato em julgamento. Com lucidez pergunta pelo tempo que pode durar um Estado e sua potência, que se torna cada vez mais um gigante no que concerne às forças exteriores ou técnicas, mas cada vez mais um anão em termos de forças interiores, humanas e verdadeiramente vitais. Cumprirá, durante algumas gerações, a tarefa que lhe é proposta ou imposta, mas duvida que suas raízes se abeberem na duração histórica das nações. A arrogância do 3º "Reich", que deveria durar mil anos, as contradições agudas vividas pelos atuais superpoderes se enquadram perfeitamente sob essa perspectiva, que é a reflexão da racionalidade moral. Em relações internacionais,

(9) MARITAIN, Jacques — *L'Homme et l'Etat*. Paris, P.U.F., 1953, p. 50.

**o estudo da legitimidade constitui um capítulo subseqüente à análise do poder político.**

Atualmente, a crença no modelo unitário de desenvolvimento encontra cada vez menos adeptos. Entre outras razões, a experiência vivida nas duas guerras e sua reflexão feita a níveis profundos de experiência humana, o acervo atual do conhecimento histórico demonstram a infinidade de culturas, sua fugacidade e fragilidade. Por que seríamos diferentes? O desenvolvimento tecnológico tende a inspirar às culturas de inúmeros Estados, principalmente nos continentes africano e asiático, uma revisão de conceitos de progresso. O tempo é chegado de se examinar com profundidade a realidade do homem, do espírito humano, como sendo o foco de todo conceito de mudança. GINSBERG chama atenção para o fato único do fenômeno humano. Alerta para as fontes do pensamento contemporâneo, que foram descritas e analisadas por KANT e HEGEL, em sínteses geniais, a inspirar a ação política contemporânea. KANT cita a sociabilidade insocial do homem (die ungesellige Geselligkeit des Menschen). A contribuição de MARX para a análise do continente econômico que descobriu, aliada à exploração de FREUD da psique humana, pesquisas estruturalistas, todo esse material vastíssimo, à espera de uma síntese, de nova **summa** para nosso final de século e fim de milênio. GINSBERG condiciona a idéia de desenvolvimento ao que denomina "crescimento da racionalidade" (10), reflexão de certo modo ligada à do século XVIII. A função da razão é o preparo da unidade de integração pela descoberta das relações entre aquilo que se experimentou ou se pensou. O esforço dirigido para a unidade está enraizado em tendências mais profundas do que o nível que as tornaria sujeitas a textos racionais, assim como exemplo as etapas da criação artística, a busca religiosa e a descoberta científica. GINSBERG sugere a metafísica da psicologia, algo como metapsicologia citando quatro pontos de interesse, a saber: o primeiro sendo o julgamento da percepção pela ruptura do fluxo da experiência (convém evocarmos a redução fenomenológica descrita por HUSSERL); o segundo seria a habilidade em se concatenar referências; o terceiro, o poder de idealização; e, finalmente, o quarto seria o poder de se formarem conceitos. O desenvolvimento abarcaria o significado de crescimento orgânico, correlato, diferente de simples acréscimo ou acumulação. Existe desenvolvimento quando mudanças numa parte induzem mudanças em outras partes, e o sistema, como um todo, mantendo sua continuidade através da mudança. O movimento acima descrito não vai implicar tendências dirigidas a um objetivo colimado, o que liberta GINSBERG de um conceito escatológico. O que acontecerá é indeterminado. A história do conhecimento possui suas surpresas, e o futuro permanece, por largo trecho, aberto e imprevisível. Convém ajuntar dois critérios que dirigiriam a análise: o da sistematização do crescimento de uma coerência e o apuramento de nossos instrumentos de percepção. Numa análise histórica, do mundo contemporâneo, um "avanço radical" foi feito no sentido de maior controle do meio ambiente e interrogação sistemática da natureza. Convém notar que nem sempre adiantamento do saber corresponde

(10) GINSBERG, A. — "The growth of rationality." In: ARON & HOSELITZ, B. — *Le Développement Social*. Paris, ed. Mouton UNESCO, 1955.

a progresso industrial. Os exemplos podem ser buscados na pesquisa do fenômeno grego, da idéia romana de instituição. O que nos coloca em condições para uma análise do presente é descrito como cinco princípios de avaliação oferecidos por GINSBERG: a) a emergência de uma atitude moral distinta, sendo o reconhecimento dos valores e obrigações interligado a sanções externas e independentes; b) o princípio de universalidade, crescente; c) compreensão de necessidade dos valores; d) a coerência no ato de se sistematizarem julgamentos morais, sendo, por exemplo, o caso das Declarações de Direitos Humanos que estejam também refletidas nas Constituições dos vários Estados e mais, que sejam parte da práxis cotidiana dos mesmos; e, finalmente, e) a expansão de uma autocrítica, uma autodireção explicitando em investigações imparciais, até mesmo no sentido de uma política governamental. Tais pontos podem e devem ser observados sob uma perspectiva histórica. Entretanto, podem e devem ser utilizados na avaliação dos sistemas internacionais contemporâneos e auxiliam o exame dos sistemas feito sob métodos das relações internacionais.

Além dessa necessária propedêutica filosófica ao desenvolvimento, que seja este considerado sob o aspecto econômico. Ao explicar o desenvolvimento sob o ponto de vista da economia, FRANÇOIS PERROUX oferece linha de conduta para as relações internacionais ao dispor que, para se alcançar o objetivo do desenvolvimento, a grande empresa ou a indústria terá que reinvestir no local parte de seus lucros, além de contribuir para o desenvolvimento técnico e urbano. As regiões de crescimento e desenvolvimento acelerados deveriam (e não é o que acontece) auxiliar as regiões menos favorecidas. Os Estados ocidentais e as repúblicas africanas deveriam (e não é o que acontece) auxiliar as regiões menos favorecidas. Deveriam elaborar planos de infra-estrutura e comunicações comuns a vários territórios. Quanto mais vastos e organizados são os conjuntos plurinacionais de economias **desenvolvidas**, tanto maiores serão os montantes de investimento eficiente, a quantidade de informação técnica útil comunicada e a dimensão da procura e da oferta globais, bem como seu incremento. Se a **economia do desenvolvimento** fosse compreendida e desejada em oposição às doutrinas, concorrentes ou conjugadas, da luta de nações e de classes, o esquema delineado constituiria a base de uma política de **desenvolvimento recíproco**.

O mundo "é vasto e a sua revolução econômica não se realiza em função da estrita dialética das classes nem da estrita dialética das nações. Da economia da avareza emerge — apesar de resistências e argúcias — uma economia para os homens" (11).

Para FRANÇOIS PERROUX, hoje, nenhuma nação pode oficialmente defender e praticar abertamente a economia da avareza. Reduzida a seus recursos e aos processos econômicos habituais, nenhuma nação possui os meios necessários para o pleno florescimento da economia para os homens. O ilustre economista francês divisou nas inovações supranacionais (muito mais as agências intergovernamentais e as agências especia-

(11) PERROUX, François — *A Economia do Século XX*.

lizadas das Nações Unidas do que as firmas transnacionais que praticam a economia da avareza) novas combinações de grandezas que, possuindo recursos à escala de várias nações, prometem o acréscimo do produto real global que possibilitaria ao Estado nacional pagar o que deve ao homem.

PERROUX vê no homem "um credor, cujos títulos a economia desprezava; apresenta-os, agora, à empresa, à indústria e à nação. A solução não será bloquear as economias nacionais socializando-as e fortificando-as no interior das fronteiras. Reside numa organização supranacional e numa internacionalização de economias que permaneçam flexíveis, elásticas e abertas em face umas das outras" (**A Economia do Século XX**). Convém assinalar também a consciência crescente do bem-estar, fruto das conquistas da maior revolução tecnológica da História. As influências transcendem as fronteiras. Hoje, "os limites simbólicos das pátrias são, economicamente, inofensivos. Mesmo no período neomercantilista as fronteiras econômicas dos Estados nacionais são, em parte, ilusórias. Os pontos ou perímetros da influência exercida pelos pólos econômicos não coincidem com as fronteiras do Estado nacional" (PERROUX, *passim*). Ao tratar do espaço econômico, na sua obra fundamental, **A Economia do Século XX**, PERROUX possui páginas antológicas:

"O espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos (não falamos, nota-se bem, do plano econômico da nação, o que reconduziria inoportunamente ao **grande indivíduo**)... A internacionalização destes espaços não consiste, portanto, numa redistribuição de espaços nacionais; consiste em tornar tanto quanto possível **compatíveis** os planos econômicos dos governos e dos indivíduos... Sendo o espaço econômico, por outro lado, **um campo de forças**, a nação apresenta-se quer como ponto de passagem de tais forças, quer como um conjunto de centros ou pólos dos quais dimanam e aos quais se dirigem algumas delas" (**A Economia do Século XX, passim**).

PERROUX analisa a ação das transnacionais: devem ser muito mais compreendidas sob o aspecto da concorrência monopolística de economia dominante do que o novo perfil da economia proposto por sua obra. A idéia de "custo do homem" é "a eliminação do escândalo da morte e da lenta destruição de milhões e milhões de homens num planeta em que os agrupamentos nacionais e as classes sociais defendem avidamente os seus níveis de vida próprios. Parece-nos que, enquanto este escândalo não for abordado de frente, a ciência econômica será uma miserável receita do enriquecimento de alguns. É impressionante o fracasso prático das investigações sobre a definição da economia do bem-estar (economics of welfare); quase todos os estudos modernos se desenvolvem como se o quadro do cálculo da utilidade coletiva fosse inevitavelmente a nação. Parece perfeitamente utópico levantar a irritante questão de se adotar outro quadro. Simplesmente, os acontecimentos encarregam-se atualmente de demonstrar aos homens brancos e aos europeus ainda conscientes que a humanidade não se reduz à raça branca e nem à Europa. PERROUX,

com lucidez profética, adverte que a **recusa**, por parte da ciência oficial de ultrapassar o ponto de vista das classes e nações possuidoras será ainda durante muito tempo saudada como atitude inteligente e sá. A divisão do mundo em nações é consequência duma infinidade de variáveis históricas em épocas em que as palavras incluindo a "economia para o homem" não tinham significado inteligível. "Irresistíveis e irrecusáveis, os custos do homem são duma extensão e duma urgência de tal ordem que só podem ser cobertos, sem intermitências insuportáveis, por uma inovação supranacional maciça e imediata" (**op. cit.**, p. 383).

Mesmo sob a perspectiva duma análise exclusivamente econômica do conceito de desenvolvimento, convém anotar o correto postulado emitido por PERROUX: "A única obra coletiva susceptível de ser economicamente definida é a eliminação de toda e qualquer destruição de seres e coisas cuja utilização possa ser útil à totalidade dos homens. Traduzindo-a em termos positivos: existe uma ideologia econômica e uma só, que consiste no pleno emprego à escala mundial de todos os recursos materiais e humanos, prosseguindo no intuito de fornecer a cada qual as condições materiais julgadas necessárias pela ciência à sua plena expansão" (**op. cit.**, p. 187). A perspicácia do grande economista reside em sua habilidade em distinguir os focos de tensões que, hoje, se tornaram insuportáveis por falta do comprometimento da ciência econômica contemporânea com a idéia central que deveria reger toda pesquisa orientada em economia: o custo do homem.

PERROUX propõe certo tipo de descolonização baseado na participação efetiva dos países periféricos em verdadeiro modelo de industrialização. Lamentavelmente os modelos vigentes de industrialização constituem-se em transferência de tecnologias obsoletas e a preços incalculáveis para o território das antigas colônias. Essa crítica à atitude dos países industrializados já foi analisada de modo esquemático por IGNACY SACHS<sup>(12)</sup> ao caracterizar a atitude maniqueísta dos teóricos de problemas de desenvolvimento que se baseavam numa visão retilínea, mecanicista e repetitiva da História. Chegaram a ignorar os componentes culturais, sociais, tradicionais, psicológicos dos fatores do processo de desenvolvimento.

Posição análoga à de SACHS é a de RENÉ DUMONT<sup>(13)</sup> ao criticar a ineficácia de qualquer movimento internacional baseado em mecanismos tais como a simples sustentação dos preços (o que já seria algo, pois a deterioração dos meios de troca atingiu níveis destruidores da economia dos países em desenvolvimento). A mudança proposta por RENÉ DUMONT consiste numa nova perspectiva de compra por parte dos países ricos, a níveis privilegiados, dos produtos agrícolas dos países pobres. Entretanto, o balanço dessa atitude é negativo, pois a nova arma do final do século é exatamente a ameaça dos Estados ricos: "agrobusiness" ou "corporate food", em que o espectro da fome é agitado como

(12) SACHS, Ignacy — "The logic of development" — *International Social Science Journal*, Paris, Unesco n.º 1, 1972.

(13) DUMONT, René & MAZOYER, M. — *Développement et Socialismes*. Paris, Seuil, 1969.

pacificador das revoltas legítimas dos desesperados da terra. A análise de SACHS é original em sua perspectiva de que os países pobres possuem as condições ideais para o implante imediato, eficaz e produtivo de todo o modelo do Estado do bem-estar" (welfare State), Estado previdência, justamente em virtude das características da própria dinâmica dos poderes constituídos no interior dos diversos Estados. Seriam fórmulas originais, aplicadas com o auxílio de equipamentos sumários e pessoal numeroso, dada a riqueza da mão-de-obra. Entretanto, tais "receitas" continuam em arquivos mortos. TIBOR MENDE insiste no ato urgente de se reverem os conceitos de ajuda tendo em vista uma verdadeira política internacional do desenvolvimento. SACHS considera a crise estrutural da divisão internacional do trabalho como sendo o objetivo proposto por uma nova política internacional do desenvolvimento. Acusa a má fé dos Estados ricos na totalidade das assembléias do CNUCED (UNCTAD) ao insistirem no princípio de uma economia liberal "livre-cambista" (14), além de denunciar o escoamento dos ganhos de centenas de empresas, filiais, que deixam os vários países sob formas várias de pagamentos para serviços e custos fictícios. O cálculo do lucro líquido para SACHS deveria ser objeto de estudos especializados e sobretudo realistas. Em SACHS encontra-se também uma crítica do modelo dualista do desenvolvimento.

Antes, era conveniente insistir-se na irracionalidade do comportamento econômico dos habitantes do setor tradicional, o que justificava a tutela por parte de setores modernos. Tal tendência foi logo abandonada quando as condições políticas se modificaram e as pesquisas da antropologia econômica esclareceram os critérios mutáveis daquilo que era aceito como sendo racionalidade econômica, critérios vários segundo os contextos sócio-culturais diversos.

Será necessário demonstrar a unidade da economia do subdesenvolvimento e, no interior deste sistema, o jogo dos subsistemas. O aspecto integral de uma economia que é subdividida em desenvolvida e em subdesenvolvida demonstra que desenvolvimento e subdesenvolvimento são componentes de um mesmo todo.

JACQUES MARITAIN analisa o conjunto a nível político. Para ele, o problema enfrentado pela primeira geração do segundo armistício e a primeira geração da idade atômica é a mais antiga de todas as questões políticas. Como encontrar um governo para uma comunidade que não o possui, mesmo se cada fração desta comunidade já está sob um governo? Este problema foi resolvido pelas tribos que se fundiram para formar uma aldeia, pelas aldeias que se uniram para formar cidades-Estados como as da Itália da Renascença, pelas cidades-Estados que se unificaram para formar impérios ou para formar Estados-nações soberanos. Agora são os Estados-nações, não mais aldeias, que se constituem em frações governadas por uma comunidade sem governo. O que existe de terrivelmente novo é que, desta vez, a comunidade é a **dimensão do mundo**, reunida pelo e no mesmo destino, para o bem ou para o mal, pela ciência moderna, a tecnologia e as necessidades gritantes da moderna indústria.

(14) SACHS, Ignacy — *La Découverte du Tiers Monde*. Paris, Flammarion, 1971.

Os Estados do terceiro mundo podem ser considerados, como A. SAUVY os descreveu, análogos ao "Tiers État" da Monarquia francesa, que era o povo. Insistência de todos os autores para uma liberação do maniqueísmo político-econômico, mas não tão ortodoxo assim, pois, "em outubro de 1973, por ocasião do embargo do petróleo imposto pelos árabes, aliados dos soviéticos, estes forneceram petróleo a Rotterdam. No curso de uma greve de mineiros, na Espanha de Franco, a União Soviética forneceu carvão à Espanha" (15). Mais recentemente, numa análise publicada no *Le Monde Diplomatique* (16), POULANTZAS denunciou a grave crise da vida política de nossos dias. A administração, isto é, a burocracia do Estado, arrebatou dos partidos políticos os processos de legitimizar o Estado. Compara semelhante processo àquele que faz com que os grandes centros promotores da ideologia, que eram tradicionalmente a escola e a universidade, se desloquem para os grandes órgãos de informação.

Para POULANTZAS a administração é o principal organizador político, o partido real e efetivo das classes dominantes, destinado também a assimilar as massas. O papel da ideologia da empresa transnacional é importante. Na administração as decisões são tomadas a nível executivo. O Executivo já tendo, há muito, eliminado o poder decisório de outros Poderes, vai ser mero executor das políticas adotadas pela administração. Assistimos à mutação da soberania popular em soberania estatal. MARITAIN comentou o perigo dessa ordem política alienada, antinatural, pois "enquanto uma sociedade política pluralista em escala mundial não tiver sido estabelecida, os corpos políticos particulares, modelados pela história (as nações), permanecem como se unidades políticas que se realizam legitimamente" (17).

Ainda estamos longe do "ordenamento político do mundo" (aménagement politique du monde). Entretanto, aceitas as esferas de influência, as dominações explícitas, as lideranças, por que não tratar de aliviar a miséria insuportável de milhares de seres humanos, de milhões de pessoas? Já seria um primeiro passo. A idéia do Estado, concebida de modo radical e monolítico, impede ainda a realização prática. Os grupos de pressão, as estruturas tradicionais de poder temem o enfraquecimento da idéia de Estado, o que colocaria bem visível sua atitude de domínio, proveitos advindos desse conjunto tradicional de lideranças. Na idéia de desenvolvimento será conveniente incluir as tentativas para a viabilidade de uma real sociedade política mundial.

Embora raciocinemos no modelo nacional, há muitos séculos a economia das nações já superou a idéia de nação-Estado, ou Estado-nação, para se lançar no mercado mundial. Para PERROUX o século XIX foi fecundo em novas e grandes combinações privadas de alcance nacional.

(15) FRANK, André Gunder — "Vive L'entreprise Transidéologique!" *Diogène*, Paris, 1977.

(16) POULANTZAS, Nicos — "La Crise des Partis." In: *Le Monde Diplomatique*. Paris, n.º 306, setembro 1979, p. 28.

(17) MARITAIN, Jacques — *L'Homme et l'Etat*. Paris, P.U.F., 1953, p. 186.

As contradições existem na realidade econômica; no poder vivido pelas empresas transnacionais, o intercâmbio fértil de experiências é ainda uma utopia.

Os elementos de mudança têm sua origem na tecnologia aceita por todos de modo inconteste. Mesmo quando criticada, esta é elaborada "tecnologicamente". MARSHALL McLUHAN intuiu o sentido global da revolução da tecnologia em nossos dias. Todas as regiões não industrializadas, tais como a China, Índia e África, estão avançando aceleradamente por meio da tecnologia elétrica. Isso perturba os conceitos tradicionais de poder, pois esses países "atrasados" são tribais no sentido mais nobre do termo. Isso quer dizer que eles jamais tiveram um século XIX. Entraram no século XX com seus sistemas de relações, e tal não é outra a tarefa que foi, por bem ou por mal, adstrita ao Estado. Este era a parte **especializada** nos interesses do todo. JACQUES MARITAIN vai comentar, como sendo "coisa notável, o próprio nome Estado", que "não veio aparecer senão no curso da história moderna: a noção de Estado continha-se implicitamente no antigo conceito de cidade (**polis, civitas**, que significava essencialmente corpo político), e mais ainda no conceito romano de império. Nunca foi esta idéia explicitada na Antigüidade... O desenvolvimento normal do Estado constituindo em si mesmo progresso sadio e autêntico, ao lado do surgimento da falsa concepção absolutista, tanto no sentido jurídico e filosófico, produziram-se simultaneamente.

A publicidade cumpre missão mais vasta. As novas técnicas de consumo economizam a repressão. GANDHI já alertava para os perigos da tecnologia do poder que vinha através do uso das máquinas de fiar. A adoção dessa técnica era o aceite passivo de um novo modo de ser. Assistimos, atualmente, ao fascínio da China pela adoção da tecnologia de ponta dos ocidentais. Em termos de estratégia, muitas seriam as perguntas pela estabilidade política da comunidade chinesa após ter sido exposta à linguagem sussurrante e convincente do exército mais poderoso dos nossos dias: os bens da sociedade de consumo. Sua força reside em sua absoluta inutilidade, daí a sua aparente inocência. A grande luta não é a de se convencerem milhares, milhões de seres humanos a comprarem tantas engenhocas. É exatamente a luta para não comprarem. A volúpia dos países em comprarem, em investirem milhões de dólares preciosos para a saúde de tantos milhões, não em remédios ou complexos industriais, mas em quinquilharias, em novos modelos de automóveis.

A visita a qualquer "shopping-center" é a confirmação da exposição permanente de inutilidades dispostas com engenho e arte. E, para manter o fluxo constante de produtos oníricos, complexos jogos de poder e intervenções são elaborados em quase todos os centros de poder. Já se falou na economia de "underground", que prospera mesmo nos países industrializados. Esta economia caracteriza-se pela evasão sistemática de impostos e taxas. Numa pesquisa feita pela Brookings Institution, em 1978, a economia americana "subterrânea" chegou a sonegar aproximadamente 220 bilhões de dólares, pouco mais de 10% do PNB americano.

Tais são os artifícios para que o exército de consumo continue a operar em escala mundial (18).

Convém abordar aqui a falsa idéia da soberania comercial dos Estados e a atitude dos juristas desorientados pela prática internacional cotidiana que dispensa os instrumentos convencionais clássicos, tanto do direito internacional público quanto do direito comercial, e se submetem a decisões rápidas, todas rotuladas de **contratos**, mas que não passam de arranjos simplesmente informais e que lesam, diariamente, os respectivos fiscos dos Estados pobres em alguns milhões de dólares (19).

VELLAS critica a "tripolarização" das relações comerciais internacionais, entre a Comunidade Européia, os Estados Unidos e o Japão, que absorvem 60% do fluxo do comércio internacional, dificultando ainda mais o acesso dos países subdesenvolvidos aos mercados privilegiados. As empresas transnacionais, por hábeis integrações verticais e horizontais, vão estrangular definitivamente as perspectivas de desenvolvimento das exportações dos Estados pobres.

A idéia central do que prevaleceria no estabelecimento de um conceito de desenvolvimento mais próximo da realidade deve ser buscada em termos de elevar os níveis de vida, providenciar para todos os países um mínimo tolerável de sobrevivência. Muito mais do que tentar separar o fosso que separa países ricos de países pobres. Como os Estados mais desenvolvidos cuidam de suas minorias desfavorecidas, a sociedade internacional deveria cuidar daqueles Estados cujos níveis de "segurança social" estivessem abaixo de determinado nível, considerado insuficiente. Mesmo que desigualdades bem grandes existam, que haja o estabelecimento do mínimo padrão de vida, que haja um pouco, um mínimo de esperança nos porões da humanidade, como já disse o teólogo CARLOS MESTERS (20).

Assim como TEILHARD DE CHARDIN nos descreve a noosfera (21), que se caracterizou pela intensidade de uma memória coletiva formada por experiências acumuladas a nível consciente e transmitidas por esforço educativo, simultaneidade de informação e convergência de racionalidades, KENNETH BOULDING vai ajudar a idéia de "econosfera". BOULDING percebeu a simultaneidade econômica das regiões planetárias definida pela racionalidade, necessidades e conhecimento dos participantes da humanidade atual. O famoso economista vai mesmo insistir nessa consciência econosférica, uma provável superação parcial das ideologias vigentes.

O trabalho desempenhado pelas agências especializadas das Nações Unidas teve como característica principal o levantamento da pobreza

(18) Ver SILK, Leonard — "The Hidden Economy", artigo publicado em *The New York Times*, 22-4-1978.

(19) VELLAS, P. — "Problèmes Récents du Commerce International." In: *Annales de l'Université de Sciences Sociales de Toulouse*. Toulouse, n.º 20 (1/2), 1972.

(20) Ver especialmente BOULDING, Kenneth E. — "The Concept of World Interest". In: FALK, Richard & MENDLOVITZ, Saul. *Disarmament and Economic Development*. New York, World Law Fund, 1966.

(21) CHARDIN, Pierre Teilhard de — *L'Avenir de l'Homme*. Paris, Seuil, 1959, p. 167, "la planétilsation humaine", v. 5.

em escala mundial. A expressão “países subdesenvolvidos” liga-se intimamente ao trabalho desenrolado pelas agências das Nações Unidas.

Essa consciência atual das desigualdades entre os diversos Estados, esse fundo comum perceptivo das mazelas em escala planetária, é a grande conquista da Organização das Nações Unidas numa atividade verdadeiramente global. O reconhecimento da identidade de problemas e a similaridade de índices adotados por Estados, herdeiros de culturas bastante diversificadas, é fato recente e encorajador. Numa análise histórica comparada, ressalta a originalidade das estruturas vividas pela Europa, nos últimos quatro séculos. Por efeito de acúmulo de experiências vividas, o passado grandioso da maioria dos Estados hoje classificados como “subdesenvolvidos” vai influir no presente em termos de recursos alocados à busca de soluções originais ativadas e ampliadas pelos benefícios do pensamento tecnológico atual. Por pensamento tecnológico atual deve ser compreendido o controle da matéria realizado a níveis de precisão cada vez maior.

Se por um lado vivemos o início de possibilidades reais de mudanças efetivas na estrutura econômica planetária em termos de melhorias de padrões de vida, por outro devemos reconhecer a sobrevivência de comportamentos individualistas e agressivos que chegam a comprometer a vitalidade de uma revolução do desenvolvimento. O comportamento das camadas sociais que já atingiram níveis plenamente satisfatórios de vida é ameaça à sobrevivência de outras tantas faixas populacionais que ainda não chegaram a atingir níveis toleráveis de sobrevivência. Convém notar que “as modas de consumo imitativas das classes dominantes da periferia têm consequências mortais, pois se impõem como modas dominantes das classes médias e pobres, das quais destroem, por sua vez, as modas de consumo próprias, materiais e culturais, proporcionando o seu empobrecimento, sua deculturação e miséria” (22).

JEAN ZIEGLER alerta-nos para os riscos da dependência econômica que operou um sistema de substituição de modos tradicionais de vida por um saber cultural etnocêntrico, consequentemente o reflexo de alguns valores localizados. Tais valores propagados pelas empresas transnacionais em pretensos valores universais, apoiados pelo dinheiro e pelas armas, mantêm formas arcaicas de dominação. O paradoxo é a complexidade tecnológica dos meios de domínio postos a serviço de objetivos superados, pois ignoram princípios elementares, tais como a dignidade do ser humano. Lutando por conquistas de mercados planetários, ao mesmo tempo que utilizam estruturas que seriam a redenção da miséria, estes mesmos mecanismos de dominação impõem a desonra, a miséria e o desequilíbrio entre os Estados pobres.

Oscilamos entre os meios materiais, que, se usados racionalmente, erradicariam a miséria da face do planeta, e estruturas de dominação que tendem a agravar e empobrecer ainda mais os miseráveis. A superexploração do trabalho humano e dos recursos constituem os erros funda-

(22) ZIEGLER, Jean — *A Suiça Acima de Qualquer Suspeta*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 23.

mentais de um sistema despótico inteiramente novo: o mito da empresa global (23).

GUNNAR MYRDAL (24) coloca a idéia de "desenvolvimento" no sentido de se sair da pobreza, pois a idéia de desenvolvimento é ambígua. Com efeito, a indeterminação do conceito de "subdesenvolvimento" traduz-se na impossibilidade de se definir o que seja prosperidade. Porém, a compreensão das várias culturas em seu significado existencial auxiliará muito o conceito de desenvolvimento. JACQUES AUSTRUY (25) chama atenção para a diferença imensa que existe entre os níveis de aspiração nas diversas culturas. Partirmos dos níveis aspirados por países ricos, e daí estabelecermos os critérios de **bem-estar** e de **pobreza** é falsear o problema.

Pela leitura dos inúmeros relatórios da UNCTAD, FAO, CEFAL, já se sabe muito bem que as diferenças atuais entre os países não serão anuladas ou mesmo diminuídas, pelo menos durante o século XXI. O que deve ser colocado é em que termos poderá ser dimensionada uma economia que permita níveis de vida toleráveis para os habitantes do planeta. Não se trata de decolagem (ROSTOW) ou de industrialização (BOULDING) ou aumento do PNB a níveis ótimos. Trata-se de adequar todas as economias a níveis de racionalidade, proporcionalidade e equanimidade.

O emprego do vocábulo "racionalidade" implica necessariamente num **caveat**, pois no próprio conceito de racionalidade jaz um aspecto de dominação (26).

No conceito de **racionalidade**, convém meditar com SERTILLANGES (27), que, juntamente com o conceito de **verdade**, ambos significam **proporcionalidade**. O sentimento da natureza e de suas riquezas insondáveis não penetra senão gradualmente o espírito humano. Na euforia da descoberta, estamos sempre tendendo a exagerar aquilo que foi conquistado. Conseqüentemente, cumpre a cada época descobrir sua proporcionalidade dos meios tendo em vista os fins.

- (23) JEAN ZIEGLER descreve com clareza os aspectos negativos do desenvolvimento atual: "Contra o êxodo de capitais organizado pelas classes ricas de países pobres, esses próprios países são praticamente desarmados, porque são geralmente seus próprios dirigentes que operam essas transferências. O dinheiro é o sangue dos pobres, dizia LÉON BLOY. Jamais esta evidência foi tão verdadeira desde que aplicada a certo sistema bancário, o qual, com a mais-valia tirada de homens esfomeados, acumula inacreditáveis tesouros nos mausoléus suíços da finança internacional". ZIEGLER, Jean, op. cit., p. 46.
- (24) MYRDAL, Gunnar — *Asian Drama — An Inquiry into the Poverty of Nations*. Clinto Mass., Penguin Books, 1968, 3vs., v. 1, p. 118.
- (25) AUSTRUY, Jacques — *Le Scandale du Développement*. Paris, Marcel Rivière, 1965. "Le développement est scandale, car il est création. L'inouï et l'inconnu tourmentent la raison qui ne peut les réduire" (p. 297).
- (26) Num trecho significativo, Habermas comenta que "MAX WEBER introduziu o conceito de racionalidade a fim de determinar a forma da atividade econômica capitalista, das relações de direito privado (...) ampliação dos setores sociais submetidos a padrões de decisão racional. (HABERMAS, Jürgen — "Técnica e Ciência enquanto Ideologia." In: *Textos Escolhidos*, São Paulo, Abril Cultural, v. 48, p. 303.)
- Mas, em MARCUSE, Herbert — *Razão e Revolução*, trad. M. Barroso, Rio de Janeiro, Saga, 1969, p. 218, há a colocação correta de outro conceito de racionalidade: "O pensamento é o veículo deste processo. Os indivíduos se tornam conscientes das próprias potencialidades e organizam suas relações de acordo com a razão (grito meu). Uma nação composta de tais indivíduos aprendeu o princípio de sua vida, a ciência de suas leis, direito e moral, e organizou, conscientemente, o Estado".
- (27) SERTILLANGES, A. D. — *La Philosophie de Saint Thomas d'Aquin*. Paris, Aubier, 1940.

# Aspectos do princípio da igualdade

EDGARD LINCOLN DE PROENÇA ROSA

Assessor Legislativo do Senado Federal

## SUMARIO

### *Introdução.*

- 1 — *Igualdade formal e igualdade real: distinção.*
- 2 — *A igualdade numa perspectiva econômica.*
- 3 — *Igualdade jurídica formal e igualdade jurídica real.*
- 4 — *Um caso de desigualdade real.*

### *Introdução*

Este trabalho não objetiva ir além de uma análise superficial dos aspectos referentes ao princípio da igualdade.

De plano, procuraremos distinguir entre a igualdade formal e a igualdade real, consoante as diferenciações propostas pela doutrina que estuda o assunto.

A seguir, examinaremos os novos rumos que se anunciam para a implementação das bases voltadas ao desenvolvimento de uma verdadeira igualdade entre os homens e os povos.

O conteúdo jurídico do princípio da isonomia deve sofrer uma reinterpretação interna, a fim de se tornar mais abrangente da própria realidade jurídica. Esse é um ponto de vista que tentamos defender.

Nesse contexto, apresentamos um caso concreto de desigualdade real perante o direito, com o objetivo de demonstrar nossa tese.

### *1 — Igualdade formal e igualdade real: distinção*

1.1 — O primeiro passo para a compreensão dos vários aspectos que envolvem o princípio da igualdade é a necessária distinção entre igualdade formal e igualdade real.

Como se sabe, a origem histórica desse princípio remonta à Revolução Francesa, quando se pretendeu, na instauração de uma nova ordem estatal, abolir os privilégios de classes arraigados na nobreza decadente, já então desapossada de suas prerrogativas.

O sentido inicial, portanto, era o de que nenhuma discriminação, perante a lei, seria admitida, em razão de nobreza ou de ascendência social.

Ultrapassado esse primeiro momento, com plena aceitação e incorporação aos fundamentos do constitucionalismo, tornou-se um dos princípios basilares de todas as Constituições, chegando até nossos dias com redobrado prestígio.

1.2 — É certo que as formas de expressão constitucional do princípio têm variado no decurso do tempo, mas substancialmente não houve alterações significativas em sua formulação, há pelo menos um século.

No Brasil, por exemplo, desde a Constituição de 1891 ele vigora na Declaração de Direitos, permanecendo praticamente imutável o seu conteúdo jurídico.

Naquela primeira Carta Republicana, o princípio da igualdade constava do art. 72 (antecedido pelo princípio da legalidade), assim expresso:

“Art. 72 — .....

§ 2º — Todos são iguais perante a lei.

A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza, não cria títulos de fidalguia, nem condecorações.”

Como se observa, o ranço de sua origem ainda estava presente, corrido quase um século da Revolução Francesa.

Mesmo assim, se considerarmos que o § 3º do art. 72, no assegurar a liberdade de culto religioso, vedava a discriminação por esse motivo (religioso), já se estendia o princípio para além de sua origem.

Pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, tivemos uma pequena alteração do § 2º do art. 72 para reafirmar que:

“Todos são iguais perante a lei.

A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho.”

Logo, com a Reforma de 1926 mantinha-se o princípio ainda muito vinculado à contramonaquia, compreensível até certo ponto, pois há pouco golpeara-se o Império.

Na Constituição de 1934 deu-se nova formulação ao princípio que adquiriu outra feição literal, adotando-se critérios de não discrimina-

ção mais abrangentes. Além disso, estabeleceu-se nova ordem na Declaração de Direitos, onde o princípio da igualdade passa a encabeçar o texto constitucional:

“Art. 113 — .....

1) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas.”

Em 1937, o princípio é simples e escassamente formulado, como se *fora inscrito numa laje tumular*:

“Art. 122 — .....

1) Todos são iguais perante a lei.”

Nos mesmos termos, aparece no § 1º do art. 141 da Constituição de 1946.

Com o advento da Constituição de 1967, houve um retorno parcial ao modelo de 1934, vigorando com a seguinte redação:

“Art. 150 — .....

§ 1º — Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei.”

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, consagrou essa formulação no art. 153, § 1º, alterando apenas a redação da cláusula final para estipular que “será punido pela lei o preconceito de raça”.

1.3 — Aí está, pois, o princípio da igualdade, como previsto no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais.

Mas, qual é, fundamentalmente, o significado desse princípio, expresso no mandamento de que todos são iguais perante a lei?

A questão não é fácil, como reconhecem todos aqueles que se debruçam sobre ela.

O ponto de partida para o exame do problema é a investigação do que se contém na regra de direito que consubstancia o princípio. Trata-se de analisar, portanto, o conteúdo jurídico do princípio da igualdade. No Brasil, ninguém se encorajara a enfrentar o tema, tão tortuosos e tormentosos são os caminhos a percorrer. Recentemente, entretanto, surgiu entre nós um primeiro estudo sério a respeito do problema, numa tentativa de fornecer um instrumental adequado a uma interpretação razoável e segura do princípio da igualdade. Referimo-nos à monografia de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (*O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*), na qual o autor faz uma colocação bastante lúcida, a nosso ver, de todos os aspectos referentes à questão. Não obstante lúcido, o estudo do mencionado autor se limita, como seria normal esperar, a uma abordagem jurídica do

problema, razão por que ele se restringe a uma análise do princípio da igualdade formal, ou, simplesmente, do princípio da isonomia, enquanto fórmula juridizada no texto constitucional. Já aqui, precipitamos uma conceituação preliminar do que seja igualdade formal, mas voltaremos adiante para algumas considerações mais conclusivas e distintivas das categorias que pretendemos discriminar nesse capítulo do trabalho (igualdade formal e real).

Admitindo que aquele princípio constitucional é dirigido ao legislador, para impedir que a lei seja fonte de privilégios (nisto consistindo o substrato político-ideológico do mandamento), CELSO ANTÔNIO fixa seu enunciado genérico de que, “ao se cumprir uma lei, todos os abrangidos por ela hão de receber tratamento parificado, sendo certo, ainda, que ao próprio ditame legal é interdito deferir disciplinas diversas para situações equivalentes” (*op. cit.*, pág. 14).

Reconhece, outrossim, introdutoriamente, que a generalidade desse enunciado não permite maiores esclarecimentos à matéria, para o que também não contribui a famosa afirmação de ARISTÓTELES, segundo a qual a igualdade significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. Não que o autor negue validade a essa afirmação, pois lhe atribui inteira procedência, mas não a vê, conforme entendem alguns, como termo de chegada, uma vez que “entre um e outro extremo (da afirmação de ARISTÓTELES) serpeia um fosso de incertezas cavado sobre a intuitiva pergunta que aflora ao espírito: *quem são os iguais e quem são os desiguais?*” (*Op. cit.*, pág. 15) (grifos do autor).

Em torno dessa pergunta e com vistas a formular critérios que norteiem a resposta, desenvolve-se a investigação do autor.

A verdade é que a lei, dando cumprimento ao preceito da isonomia, o que faz é discriminar situações por si mesmas distintas, às quais correspondem consequências jurídicas igualmente diferentes. Veja-se nessa expressão final (consequências jurídicas igualmente diferentes) a aparente contradição do princípio que, de fato, não contradiz, mas, ao contrário, traduz a lógica interna da norma constitucional.

Importa, então, além de obter a resposta à pergunta antes proposta (quem são os iguais e os desiguais?), saber “quando é vedado à lei estabelecer discriminações? Ou seja: quais os limites que adversam este exercício normal, inerente à função legal de discriminar?” (*Op. cit.*, pág. 19).

Nosso intento não é percorrer a obra de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. Por isso já diremos que o plano no qual ele perquiriu as questões ligadas ao princípio da igualdade não é aquele onde nos situaremos. Daí, nada termos a reparar em suas lições. Tão-só, assinalar que a percutiente análise do autor se circunscreve à igualdade enquanto norma jurídico-constitucional, vale dizer, enquanto forma juridizada de um princípio programático de ordem constitucional, dirigido ao legislador, cujo conteúdo político-ideológico consiste na igualdade de tratamento a pessoas e situações desigualmente iguais.

Isto é a igualdade formal, meramente jurídico-normativa. Alguns a chamam de igualdade civil.

1.4 — Além dessa, fala-se de uma igualdade substancial, de fato, ou real.

A propósito, vejamos o que diz CELSO RIBEIRO BASTOS (in *Curso de Direito Constitucional*, pág. 225):

“É o princípio da igualdade um dos de mais difícil tratamento jurídico. Isto em razão do entrelaçamento existente no seu bojo de ingredientes de direito e elementos metajurídicos.

Com efeito desde priscas eras tem o homem se atormentado com o problema das desigualdades inerentes ao seu ser e à estrutura social em que se insere. Daí ter surgido a noção de igualdade a que os doutrinadores comumente denominam igualdade substancial. Entende-se por esta a equiparação de todos os homens no que diz respeito ao gozo e fruição de direitos, assim como à sujeição de deveres.

A igualdade substancial postula o tratamento uniforme de todos os homens. Não se trata, como se vê, de um tratamento igual perante o direito, mas de uma igualdade real e efetiva perante os bens da vida.

Essa igualdade, contudo, a despeito da carga humanitária e idealista que traz consigo, até hoje nunca se realizou em qualquer sociedade humana. São muitos os fatores que obstaculizam a sua implementação: a natureza física do homem, ora débil, ora forte; a diversidade da estrutura psicológica humana, ora voltada para a dominação, ou para a submissão, sem falar nas próprias estruturas políticas e sociais, que na maior parte das vezes, tendem a consolidar e até mesmo a exacerbar essas distinções, ao invés de atenuá-las. No campo político-ideológico a manifestação mais acendrada deste tipo de igualdade foi traduzida no ideário comunista, que procura ainda tradução na realidade empírica, na vida das chamadas democracias populares.”

1.5 — De um modo geral, os autores diferenciam entre igualdade formal (aquele perante o direito) e igualdade substancial (aquele perante os bens da vida).

Compare-se o que vimos com CELSO ANTÔNIO sobre a igualdade formal e com CELSO BASTOS sobre a substancial, para perceber que há extremos nos dois conceitos. Aquela, própria de regimes democráticos, assegura a igualdade para todos, na medida de sua desigualdade. Esta, pertencente ao ideário comunista, propõe a igualdade de todos por sua igualdade natural e indiscutível.

Não haveria, de permeio a tais conceituações, algo que pudesse tender a uma outra realidade, nem tão formal, nem tão substancial? Algo

que não fosse, afinal de contas, excessivamente jurídico, ou excessivamente metajurídico? Sim, porque é de reconhecer-se que em ambos os conceitos há um forte e indiscutível conteúdo ideológico. Ora, se assim é, convenhamos que pode existir um outro caminho, novas perspectivas para o exame do problema.

De qualquer maneira, tudo o que se vier a dizer a mais sobre o assunto não prescinde da distinção estabelecida aqui entre igualdade formal e igualdade real.

## 2 — *A igualdade numa perspectiva econômica*

2.1 — A distinção formulada no tópico anterior foi objeto das críticas de MARX ao pensamento hegeliano, como se sabe, quando aquele contestava que o conteúdo concreto e as determinações do Estado (em HEGEL) devam ser tomadas como reais, porque as definições inteiramente jurídicas, inteiramente abstratas e formais constituem o conteúdo concreto do direito. Seria essa a diferença que, afinal, explicaria a contradição, no campo das liberdades, entre liberdades formais ou burguesas e liberdades reais ou socialistas.

Na realidade, como vimos, os autores modernos, pelo menos os juristas, ainda se mostram presos a este esquema dualista quando tentam conceituar igualdade formal e real.

Hoje, entretanto, já se pode e deve trabalhar novos conceitos de igualdade.

Nesse sentido, PONTES DE MIRANDA (in *Democracia, Liberdade, Igualdade — Os Três Caminhos*), não desconhecendo as desigualdades personalíssimas, até mesmo naquelas necessidades básicas de comer, vestir, morar (porque os gostos também são desiguais), concorda em que somente a *igualdade maior*, num processo de crescente superação do formalismo, enseja o próprio aperfeiçoamento da democracia.

São suas estas palavras: “A vitória de idéias de igualdade indica, só por si, que a sociedade está a crescer e a progredir. A perda de prestígio é sintoma de decadência. Roma crescente é igualizante. Quando o mundo europeu se espalha na Idade Média, as desigualdades repontam. Os Estados Unidos da América edificaram-se com a igualdade formal e a democracia. Só a igualdade maior lhes abriu caminho” (*op. cit.*, pág. 548). Nessa ordem de idéias, chega a afirmar que “todo o esforço contra a maior igualdade contraria o sentido da história” (pág. 596).

Em certo trecho da citada obra, o autor enumera os fins sociais e econômicos por que o mundo tem optado ou pode optar. Tais fins são enfeixados em sete tipos: “1) enriquecer um indivíduo ou uma família (rei, ditador); 2) enriquecer alguns — casta reduzida, bando, grupo, camarilhas; 3) enriquecer certos agentes da economia (grandes indústrias, indústrias em geral, agricultores, banqueiros ou especuladores; naturais de certas partes do país etc.); 4) melhorar as condições de vida econômica da maioria; 5) enriquecer o Estado (isto é, o tesouro nacional); 6)

melhorar as condições de vida de quase todos; 7) melhorar as condições de vida de todos" (*op. cit.*, pág. 569).

De tais fins, evidentemente o último deve ser a grande meta. Mas, esse melhorar as condições de vida de todos não implica uma estratégia totalitária, em moldes não democráticos. Ao revés, consciente das desigualdades personalíssimas que devem ser admitidas e assim tratadas pelo direito, reconhece o autor, porém, que há um processo de equalização permanente, cujo objetivo, se não é igualar, certamente será o de diminuir as desigualdades.

O epílogo de suas conclusões é inequívoco: "O que os povos democráticos, ou em que o Estado é democrático e liberal, têm de fazer, como fim principal, é diminuir a desigualdade humana. Os homens são desiguais, mas é preciso que, em vez de continuar ou aumentar a desigualdade, se façam menos desiguais. Têm de ser preparados e educados, alimentados e vestidos, e terem casa, de modo que possam produzir mais, concorram para a melhor sorte comum, a maior colaboração social e a menor criminalidade" (*op. cit.*, pág. 607).

2.2 — Efetivamente, o princípio da igualdade, que ontem foi o postulado da derrocada do absolutismo, passando a princípio constitucional de garantia de proteção igual a todos para impedir qualquer discriminação por motivos raciais, sexo, idéias políticas etc., precisa ser visto hoje num contexto maior, além das fronteiras estreitas do puro formalismo.

A grande preocupação atual pela revisão de conceitos em torno do princípio da igualdade decorre da consciência generalizada sobre os males do "capitalismo selvagem", devorador do ser humano, mercê do paixismo a que chegou a ganância de lucros ilimitados e a volúpia de um poder econômico inconcebivelmente voraz.

Esta preocupação está admiravelmente bem traduzida na Declaração da VI Assembléia Especial das Nações Unidas, em 1974, sobre uma nova ordem econômica internacional:

"Nós, membros das Nações Unidas, proclamamos solenemente nossa unânime determinação de trabalhar urgentemente em prol do estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional, baseada na justiça, na igualdade soberana, na interdependência, no interesse comum e na cooperacão entre todos os Estados, independentemente de seu sistema econômico e social, que corrigirá as desigualdades e injustiças atuais, permitindo que se elimine o fosso cada vez maior entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento" (*Jornal do Brasil*, de 22-6-80, Caderno Especial).

Embora não se tenha conseguido implementar as condições que propiciariam a instauração da nova ordem pretendida, a preocupação foi retomada na Oitava Assembléia Extraordinária das Nações Unidas, instalada a 26 de agosto de 1980.

2.3 — Diante dessa nova perspectiva da idéia de igualdade, cumpre ao jurista escapar das garras do formalismo normativo, que não leva a

qualquer caminho, senão ao imobilismo, à cristalização do direito. Não se pense que o direito consegue paralisar a história em suas formas abstratas. O papel do jurista, portanto, é o de contribuir para o aperfeiçoamento sempre crescente do conteúdo sócio-econômico do princípio da igualdade, enquanto fórmula juridicizada daquele conteúdo.

### 3 — *Igualdade jurídica formal e igualdade jurídica real*

3.1 — As considerações precedentes não esgotam, ainda, todas as questões que podem ser levantadas a respeito do princípio da igualdade.

Para o exame da questão que resolvemos enfrentar neste trabalho, impende analisar os termos da cláusula fundamental do princípio da igualdade, na forma prevista no texto constitucional: “Todos são iguais perante a lei...”.

Três elementos integram a formulação, de tal sorte que cada um deles precisa ser visto separadamente.

O termo *lei* está empregado para significar, precisamente, a norma jurídica escrita, produzida pelo Estado, visando a regular condutas intersubjetivas, num dado sistema jurídico. Fosse outro o sentido do termo, não teria cabimento a afirmativa de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, antes referida, de que o mandamento do art. 153, § 1º, da Constituição, destina-se a vincular o legislador à regra suprema da não-discriminação.

Mas, a nosso ver, é necessário ampliar o significado do termo, a fim de que a expressão *perante a lei* compreenda a totalidade do fenômeno jurídico, conforme se tentará demonstrar daqui a pouco. Quer dizer, a expressão *perante a lei* carece de ser ampliada para abranger um conteúdo de maior totalização, pelo que a igualdade seria assegurada *perante o direito*.

O segundo elemento corresponde à própria igualdade, em decorrência do sentido literal que se empresta ao termo *iguais* (perante a lei). Mesmo na suposta evidência do seu significado literal, vimos quão embaracosa fica a doutrina ao conceituar a igualdade na desigualdade que, segundo ela, constitui o verdadeiro sentido desse princípio constitucional.

O terceiro elemento é o que dá abrangência à aplicação genérica do princípio: *todos* (iguais perante a lei). É, pois, o pronome indefinido que coloca *todas as pessoas* na condição de igualdade diante da lei.

Esse exame sumário do emprego dos referidos termos na dição constitucional suscita alguns questionamentos.

Primeiro, se a palavra *lei* está realmente usada no seu sentido estrito, é de se ver que a igualdade não se assegura perante o direito como fenômeno abrangente de todas as relações e situações inter-humanas, mas tão-só perante o direito legislado, o que é por si uma redução do próprio âmbito da igualdade.

Segundo, ainda que se aceite a igualdade perante a lei como discri-  
men da desigualdade real, é fato que esta (a desigualdade real) passará  
a ser exclusão do âmbito jurídico, vale dizer, indiferença perante o direi-  
to, na medida em que este, como direito legislado, não abrange a totali-  
dade das situações inter-humanas.

Terceiro, diante das restrições formalísticas que se fazem ao signi-  
ficado dos termos *lei* e *iguais*, o pronome indefinido acompanhará o rumo  
dessa interpretação restrita, sendo menos indefinido do que aparenta ser.  
Nem *todos*, então, seriam iguais perante a lei, porque nem todos inclusos  
no próprio direito.

Em outras palavras, quer-se dizer aqui que a expressão “todos são  
iguais perante a lei” assegura a igualdade apenas àqueles que se encon-  
tram inseridos no contexto do ordenamento positivo, mas não afeta,  
absolutamente, os que, porventura, não sejam por ele alcançados.

Portanto, o princípio da igualdade ainda é mais formal do que se  
imagina, só se referindo às situações e pessoas sujeitas às normas legais  
impositivas de direitos e obrigações.

O que se propõe daqui, como necessária extensão da exegese do  
princípio, é que todos (a generalidade das pessoas) sejam iguais (igual-  
dade na desigualdade) perante o direito (totalidade do jurídico além do  
ordenamento positivo).

Logo, é preciso que antes da igualdade jurídico-formal se assegure a  
*igualdade jurídica real*, obtida a partir da inclusão de todas as pessoas  
na custódia do direito.

Desse modo, podemos estabelecer uma distinção interna no próprio  
conteúdo jurídico do princípio da igualdade, independentemente de ou-  
tras diferenciações, acima apontadas, de natureza sócio-econômica.

O léxico nos ensina dois sentidos da palavra isonomia. O significado  
restrito (jurídico) é o de princípio constitucional, conforme conhecemos.  
O outro, relacionado com sua origem etimológica, refere-se ao “estado  
daqueles que são governados pelas mesmas leis”. É nessa última acepção  
que vislumbramos o conteúdo jurídico da igualdade real. Vale dizer:  
todos, indistintamente, têm o direito de ser, igualmente, governados pelas  
mesmas leis.

Por isso, à desigualdade formal entre aqueles tratados indiscrimina-  
damente perante a lei (segundo o princípio da igualdade formal) corres-  
ponde a desigualdade real daqueles que, simplesmente, não têm nenhum  
tratamento perante a lei.

#### 4 — *Um caso de desigualdade real*

4.1 — Há alguns anos tornou-se conhecida a figura do trabalhador  
rural denominado “bóia-fria”. Trata-se de um proletário residente na  
periferia das cidades, que vende sua força de trabalho a diversos pro-  
prietários rurais, sem direito a qualquer benefício social ou econômico,  
vivendo em estado de completa e absoluta miséria.

Vários estudos vêm sendo realizados sobre este problema. Num artigo publicado a respeito ("Legislação Trabalhista e Social e o *Bóia-Fria*", na Revista *Justitia*, da Procuradoria-Geral da Justiça de São Paulo, nº 95, págs. 139/149), o Promotor Público GILBERTO PASSOS DE FREITAS denuncia que "nem todos os trabalhadores do campo, nem todos os empregados rurais, estão amparados pela legislação trabalhista e previdenciária em vigor. Uma categoria *sui generis* surgiu e, embora preste serviços na zona rural, não há meios de colocá-los sob a proteção da legislação existente: são os *bóia-fria*" (grifos nossos).

De fato, trata-se de uma categoria laboral atípica, indiferente à legislação trabalhista e previdenciária, não inclusa, portanto, no direito vigente.

Esta é uma desigualdade real. E, note-se, é um segmento humano considerável. Segundo dados do INCRA, em 1967, os *bóias-frias* somavam 3.900.000 famílias (artigo cit., pág. 140).

A se pretender assegurar a igualdade formal perante a lei, que antes se alcance a igualdade real perante o direito.

Todos devem ter direitos perante o direito.

Dessa forma, a igualdade se projeta num verdadeiro sentido de justiça social, dentro da perspectiva política que se lhe atribui atualmente, em claro contraste com o sentido de justiça legalizada inserido na expressão formal do princípio da isonomia, previsto na Constituição.

#### BIBLIOGRAFIA

BASTOS, Celso Ribeiro — *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, São Paulo, 1980.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo — *Derecho Constitucional*, tradução de PABLO LUCAS VERDÚ. Tecnos, Madrid, 1973; *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1969.

BURDEAU, Georges — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1972.

CAPPELLETTI, Mauro — *La Giurisdizione Costituzionale delle Libertà*. Dott. A. Giuffrè Editore, 1974.

CARRÉ DE MALBERG, R. — *Contribution à la Théorie Générale de L'Etat*. Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris 1962.

COOLEY, Thomas — *A Treatise on the Constitutional Limitations*. Little Brawn and Company, Boston, 1890.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves — *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, São Paulo, 1971.

FERGUSON, John H. and McHENRY, E. — *The American Federal Government*. McGraw-Hill Book Company, New York — Toronto — London, 1950.

LOEWENSTEIN, Karl — *Teoria de la Constitución*, tradução de ALFREDO GALLEGOS ANABITARTE. Editorial Ariel, Barcelona, 1976.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de — *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978.

MIRANDA, Pontes de — *Democracia, Liberdade, Igualdade (Os Três Caminhos)*. Saraiva, São Paulo, 1979.

# O novo Código de Menores: algumas questões práticas suscitadas por sua aplicação

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR

Professor de Direito Administrativo das Faculdades Integradas Bennett, RJ; Presidente da Fundação Estadual de Educação do Menor do Rio de Janeiro; Membro da Associação Brasileira de Juízes de Menores e do Instituto dos Advogados Brasileiros.

## S U M A R I O

### Introdução

- I — As funções de um centro de recepção, triagem e observação de menores.
- II — Da apreensão, pelo órgão estadual de assistência, de menores evadidos dos centros de recepção, triagem e observação.
- III — Da colocação provisória, em casas de família, de menores acatelados nos centros de recepção, triagem e observação.
- IV — Da aplicabilidade de multas a entidade de assistência criada pelo Poder Público, em razão da evasão de menores dos centros de triagem ou de permanência por ela mantidos.
- V — Conclusão.

## *Introdução*

Posto em vigor pela Lei de nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, o novo Código de Menores brasileiro tem suscitado dúvidas de interpretação que vêm ensejando incidentes processuais relacionados com a execução de medidas de assistência, proteção e vigilância.

No Juizado de Menores do Rio de Janeiro, questões vêm sendo levantadas pelo Ministério Público com tais intensidade e freqüência que o Tribunal de Justiça do Estado já foi chamado a decidir reclamações e recursos opostos contra decisões judiciais e/ou procedimentos adotados pelo órgão oficial de assistência a menores, no caso a Fundação Estadual de Educação do Menor do Rio de Janeiro — FEEM/RJ, vinculada à Secretaria Estadual de Educação e Cultura.

A maioria dessas questões apresenta um ponto em comum: refere-se à natureza e ao exercício das funções cometidas a unidades de atendimento que o Código denomina de centros de recepção, triagem e observação de menores (art. 9º, § 1º).

O atendimento que esses centros prestam aos menores; as provisórias que tomam com relação ao recambiamento de menores para as respectivas cidades de origem, bem como sua entrega a pais ou responsáveis mediante termo; a colocação provisória de menores em casas de famílias substitutas, a título de estágio de convivência e como etapa integrante do estudo de caso; as evasões de menores ali acolhidos — são os temas em discussão.

A ótica com que o Juizado de Menores do Rio de Janeiro e a FEEM/RJ têm enfrentado essas questões constitui o objeto deste texto, cujo maior interesse, porém, não se esgota na divulgação das correspondentes soluções, senão que se estende, com igual importância, ao exemplo de integração que, no Rio de Janeiro, oferecem as duas peças capitais do sistema instituído pelo novo Código: a Justiça de Menores, que aplica as medidas, e o órgão estadual, que as executa, direta ou indiretamente.

A integração é vital porque o Código destina-se a disciplinar a intervenção jurisdicional — seja do Judiciário, seja do Executivo, em suas respectivas esferas de competência — sobre problema social e humano, cujo traço conceitual dominante é a mudança. O bem juridicamente tutelado é o vir-a-ser de seres humanos em formação, numa sociedade que se tem caracterizado por disfunções sócio-econômico-culturais que, a seu turno, geram desigualdades e discriminações gravemente perturbadoras de qualquer processo de socialização e educação de crianças e adolescentes.

Daí o próprio Código, absorvendo essa nota conceitual distintiva — o processo de mudança permanente, seja ao nível do indivíduo, seja ao nível da ordem social —, haver estabelecido que:

“Art. 5º — Na aplicação desta Lei, a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado”;

“Art. 8º — A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras, de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor...”;

“Art. 15 — A autoridade judiciária poderá, a qualquer tempo e no que couber, ... cumular ou substituir as medidas...”;

“Art. 60, § 1º — O trabalho de toda entidade dedicada à assistência e à proteção ao menor em situação irregular visará, prioritariamente, ao ajustamento ou integração sócio-familiar deste.”

São disposições que outorgam aos Juízes de Menores e aos órgãos estaduais incumbidos da assistência a menores em situação irregular poderes discricionários compatíveis com a índole da questão social sobre a qual devem intervir, admitindo o Código a adoção de providências e procedimentos não previstos expressamente, desde que atendam à melhor proteção dos interesses do menor, vale dizer, desde que garantam, o mais possível, o apropriado desenvolvimento do processo individualizado e evolutivo de sua formação.

Daí a relevância de ser integrado, consensual, o empenho com que o Judiciário e o Executivo se lancem à aplicação e à interpretação do novo Código, ajustando-o às realidades conjunturais e regionais, bem assim aos recursos disponíveis, com prudência, sabedoria e criatividade.

Conquanto algumas das querelas aventadas possam parecer de óbvio desate, como veremos a seguir, há que se ter em conta a contribuição que estarão dando para o aperfeiçoamento, pela via da hermenêutica e da jurisprudência, de uma lei novíssima, vigente há menos de dois anos, e que já se defronta, como era de se esperar, com problemas de toda sorte quanto ao seu possível e correto cumprimento.

#### *I — As funções de um centro de recepção, triagem e observação de menores*

O Código de Menores distingue as entidades instituídas pelo Poder Público daquelas que, criadas por particulares, também se destinam à assistência a menores. Dá-lhes tratamento diferenciado, em capítulos

distintos do Título IV — Das Entidades de Assistência e Proteção ao Menor —, inferindo-se das regras aí estatuidas que as entidades particulares estão submetidas a uma espécie de supervisão por parte da entidade criada pelo Poder Público, em cada Estado. É o que se deduz do art. 10 e seu parágrafo:

“Art. 10 — As entidades particulares de assistência e proteção ao menor *somente poderão funcionar depois de registradas no órgão estadual* responsável pelos programas de bem-estar do menor...”

“Parágrafo único — Será *negado registro à entidade que não se adequar às diretrizes* da política nacional do bem-estar do menor e ao disposto nesta Lei” (nossos os grifos).

Sem embargo da inacabada polêmica doutrinária acerca da natureza jurídica da personalidade das entidades estaduais de assistência a menores, criadas e mantidas pelo Poder Público — em geral, Fundações —, é indubidosa a função pública insita em sua competência estatutária.

Dessas entidades públicas o Código exige que mantenham, em sua estrutura, pelo menos dois tipos de estabelecimentos:

- a) centros de recepção, triagem e observação, cuja função é a de realizar o estudo do caso do menor, em seus aspectos sociais, médicos e psicopedagógicos, no prazo médio de três meses (art. 9º, § 1º);
- b) centros de permanência, onde a escolarização e a profissionalização do menor são obrigatorias (art. 9º, § 2º).

O projeto de Regimento Interno da FEEM/RJ, objeto do Processo nº FEEM/01362/81, ora em estudos nos órgãos de modernização administrativa do Estado, arrola, em consonância com o art. 9º do Código de Menores, as seguintes atribuições das Unidades de Recepção e Triagem:

“I — recepcionar e identificar os menores que lhes forem encaminhados, bem como realizar o estudo interprofissional de cada caso, com o fim de formular diagnóstico e indicar o atendimento adequado;

II — atender às necessidades básicas do menor durante o processo de triagem;

III — organizar, manter atualizado e remeter à Coordenação de Informações o rol de equipamentos comunitários que possam ser utilizados pelo menor e sua família durante e após o processo de triagem;

IV — atrair a comunidade circunvizinha para participar de atividades da unidade, bem como criar condições para que essas atividades também sejam desenvolvidas na comunidade, observadas as características da programação da unidade e as peculiaridades de cada caso;

V — esclarecer cada menor e/ou sua família, se for o caso, sobre as funções da unidade e as alternativas de encaminhamento de que dispõe, preparando-os para desligamento ou transferência;

VI — executar programas de apoio ao retorno à própria família de menores cujo estudo de caso assim o tenha indicado;

VII — manter recolhimento provisório de menores acautelados pelas autoridades competentes.”

O estudo realizado nesses centros “tem por objetivos conhecer todas as dimensões do caso e oferecer ao Juiz, através de um documento chamado Relatório Interdisciplinar ou Parecer Técnico, elementos que possam subsidiar a decisão judicial quanto à aplicação da medida adequada” para cada caso. Adverte a Associação Brasileira de Juizes de Menores, cujo VI Congresso (Manaus, 1975) recomendou sejam tais centros equiparados a órgãos de peritagem, que “o encaminhamento de casos a esse centro deve ser o mais possível ponderado pelo Juiz, tendo em vista que tal unidade recebe constante afluxo de menores e que nem sempre dispõe de unidades de retaguarda para onde encaminhá-los, a curto prazo”, depois de concluído o estudo de caso (*Notas Interpretativas ao Código de Menores*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1980, págs. 15-16).

Por conseguinte, um centro de recepção e triagem distingue-se de uma escola, tanto quanto se extrema de um cárcere, em razão:

a) do caráter transitório da estada do menor (o tempo estritamente necessário para proceder-se ao estudo do caso);

b) do conteúdo interdisciplinar de sua atuação, pois, durante a estada do menor, o centro deve prover-lhe as necessidades básicas de forma global, e não apenas no que respeite à escolaridade, bem como estudar-lhe o caso sob “os aspectos social, médico e psicopedagógico”;

c) do objetivo final de toda e qualquer medida que se venha a aplicar a menor em situação irregular — “sua integração sócio-familiar” (art. 13) —, o que posiciona o Código em frontal antagonismo com a idéia de segregar, exegese que se compadece, e se reforça, com a letra do art. 40 — “A internação somente será determinada se for inviável ou malograr a aplicação das demais medidas”;

d) da incompatibilidade existente entre o objetivo da integração sócio-familiar e o da manutenção custodial em regime fechado de seres humanos em formação, carentes — mormente aqueles que apresentam as desordens emocionais características da situação irregular —, de relacionamento humano o mais possível no meio aberto;

e) de o estudo do caso não se utilizar, sob pena de comprometimento de sua eficácia e idoneidade, de “técnicas” inquisitoriais para obter informações em curto lapso de tempo, mas, sim, de metodologia própria das ciências humanas, a qual prevê e aceita, como naturais, as dissimulações e contornos da verdade por parte dos menores, até que se sintam seguros e respeitados para revelarem dados autênticos.

## *II — Da apreensão, pelo órgão estadual de assistência, de menores evadidos dos centros de recepção, triagem e observação*

Encaminhada pelo Juizado do Rio de Janeiro ao Centro de Recepção e Triagem “Edson Arantes do Nascimento”, da FEEM/RJ, uma menor, de 14 anos de idade, evadiu-se cinco dias depois.

No processo correspondente, o Ministério Público requereu ao Juiz que oficiasse à FEEM/RJ determinando “a apreensão para internação” da menor, que qualificou como “foragida”.

A promoção foi indeferida. Inconformado, o MP agravou da decisão, aduzindo que se tratava de “um descaso para com a sorte da menor” e ensejando a formação do instrumento próprio. Neste, o Juiz determinou à FEEM/RJ que se manifestasse sobre as alegadas razões do agravante.

Atendendo ao chamamento ao processo, a FEEM/RJ, quanto ao fato, historiou que do respectivo termo de ocorrência constava que a menor seria procedente de Vitória, e que fora encontrada perambulando no bairro carioca de Madureira, daí originando-se seu encaminhamento ao CRT de onde iria evadir-se após cinco dias, fato comunicado ao Juizado em 24 horas.

Nenhuma outra informação constava dos autos que pudesse possibilitar a localização da menor após a evasão. Ao contrário, o termo de ocorrência registrava que a menor desconhecia o paradeiro de sua mãe, versão que repetiu ao longo dos cinco dias em que permaneceu no CRT, acrescentando não ter moradia no Rio de Janeiro.

Durante sua estada, a menor foi atendida em suas necessidades básicas de alimentação e saúde, de acordo com os procedimentos de rotina de todo CRT. A evasão ocorreu antes que a equipe técnica tivesse podido dar início ao estudo do caso e verificar, em seu decurso, a veracidade das primeiras declarações da menor.

Quanto ao mérito, sustentou a FEEM/RJ ser descabida a promoção cujo indeferimento ensejara o agravio, tanto porque lhe faltava amparo

legal, quanto por haver requerido providência materialmente impossível de ser cumprida, fato que elidia a hipótese — por si mesma absurda e inaceitável — de que o despacho agravado demonstraria “um descaso para com a sorte da menor”.

Com efeito, o acautelamento da menor no CRT almejava a instauração de procedimento de verificação de sua situação (arts. 94 e segs. do Código de Menores), de vez que as informações obtidas no registro da ocorrência eram insuficientes para que a autoridade *judiciária* (e não o Ministério Público) decidisse sobre a medida adequada ao caso.

A evasão da menor, no sexto dia do acautelamento, frustrou o procedimento verificatório. Nem por isso, entretanto, seria de presumir-se a necessidade de “apreensão para internação”, reiterada pelo agravante.

Em verdade, ao imaginar que pode requerer “a apreensão para a internação”, o representante do MP pretendeu substituir-se ao Juiz, no que investiu contra a lei, que a este reserva competência para aplicar medidas (arts. 84 e segs. do Código), entre as quais se inclui a internação (art. 14, VI).

Ao postular “a apreensão para a internação”, o agravante, a par de pretender sobrepor-se ao Juiz, mostrou-se mau juiz, pois que prejulgou e não levou em conta o que o Código de Menores manda que o seja, na aplicação das medidas: o prévio estudo do caso (art. 4º, III).

Como, por que, para que internar sem conhecer o caso, “o contexto sócio-econômico e cultural em que se encontrem o menor e seus pais ou responsável”, conforme explicitamente determina o art. 4º, II, do Código?

Como seria possível, em cinco dias, convencer-se uma adolescente de que estava em um estabelecimento cuja finalidade é a de indicar a melhor solução possível para a situação em que se encontre, se tal estabelecimento meramente a submetesse ao mesmo regime carcerário destinado a criminoso “foragido”?

E que validade, para um processo essencialmente educativo, e, pois, para a Justiça de Menores, teriam comportamentos impostos e informações arrancadas a uma adolescente através de expedientes grotescos ou medievais, os quais, ao revés, inibiriam qualquer medida de tratamento que se determinasse posteriormente?

São indagações cujas respostas não podem ser encontradas no horizonte estreito das providências apenas repressivas, sobretudo quando não há indicação da existência de problemas de conduta ou de infração penal.

Por outro lado, a subordinação da matéria ao art. 94 do Código de Menores era, como sempre será, imperfeita, se colocada nos termos do agravio. De fato, a disposição legal declara que “qualquer pessoa poderá

e as autoridades administrativas deverão encaminhar à autoridade judiciária competente o menor que se encontre em situação irregular, nos termos dos incisos I, II, III e IV do art. 2º desta lei".

Inferir-se daí ser da competência dos órgãos estaduais de assistência a "apreensão" de menores é de lamentável primarismo hermenêutico. Veja-se:

a) o Código distingue entre qualquer do povo, que *pode*, e as autoridades, que *devem*, encaminhar menores ao Juizado, no que mostra a estas — autoridades — que se trata de matéria de ordem pública, do contrário a lei não usaria o verbo *dever*;

b) sendo matéria de ordem pública, consuma-se o dever da autoridade na medida em que se tipifique, e não simplesmente se presuma, a hipótese de situação irregular, conforme descrita nos incisos I a VI do art. 2º do Código — a autoridade não pode agir senão quando nos termos e para os fins fixados pela lei;

c) o dever atribuído pelo Código à autoridade é o de *encaminhar* menores ao Juiz; *apreensão* é ato específico em Direito, revestido de formalidades próprias, as quais, no caso da jurisdição de menores, incluem expressa determinação do Juiz, e desde que se destine à *execução de medidas* (art. 16 do Código), e não para o fim de procedimento verificatório, quando, como é óbvio, nenhuma medida foi ainda aplicada ao menor, muito menos definida a qual das seis hipóteses de situação irregular se conforma o caso concreto.

Logo, o dever de *encaminhar* menores para os órgãos estaduais de assistência em nada se assemelha ao ato de *apreender* menores, o qual, privativo do Poder Público, exige, ademais, poderes específicos de polícia de que não são dotados aqueles órgãos, em razão mesma da natureza de suas funções.

A lição dos mais eminentes comentadores do Código de Menores não dá margem a tergiversações:

"A apreensão de menor para execução de medida de tratamento, salvo se se tratar de prática de infração penal, será feita por servidor efetivo ou voluntário do Juizado. A ciência do Ministério Público poderá ser obtida posteriormente. Fica esclarecido que, se não se tratar de infração penal, não deverá ser a autoridade policial a encarregada de apreender o menor, o que deverá ser feito por comissário, assistente social ou funcionário do Juizado para tanto designado — *nevera por pessoal das entidades oficiais de assistência, pois que estas têm a responsabilidade do atendimento ou tratamento, não podendo correr o risco de terem suas funções, eminentemente sócio-psicopedagógicas, confundidas pelos menores com as da repressão policial ou apre-*

*ensão judicial*" (ALYRIO CAVALLIERI, ANTONIO CHAVES e JASON ALBERGARIA, in *Notas Interpretativas ao Código de Menores*, Ed. Forense, 1980, págs. 24 e 25) (grifos nossos).

Era, como será sempre, estéril a alusão do agravante ao que estipula o art. 37 da Lei Complementar nº 5, de 6-10-76, quanto à competência dos curadores de menores para requisitarem a "colaboração de autoridades policiais... e de assistência social do Estado...". A colaboração será prestada no limite das atribuições de cada autoridade e da competência do órgão que representa, não acima, à margem ou *a latere* dessa competência. E entre as competências dos órgãos estaduais de assistência não se insere, definitivamente, a de *apreender menores*.

Foi mantido o despacho inicial, no sentido do indeferimento da promoção do MP.

### **III — *Da colocação provisória, em casas de família, de menores acautelados nos centros de recepção, triagem e observação***

Ordem de Serviço de nº 26, de 15-12-80, expedida pelo Presidente da FEEM/RJ, com prévio conhecimento e apoio do Juizado de Menores do Rio de Janeiro, determinou à direção do Centro de Recepção e Triagem "Santos Dumont", destinado a adolescentes do sexo feminino, que promovesse "a colocação em lar substituto, em caráter provisório, das menores cujo estudo de caso assim o recomendasse, remetendo as respectivas e pertinentes informações à Presidência, a qual solicitará à Justiça de Menores autorização para o deferimento da guarda, após estágio de convivência entre a menor e a família".

Contra a prática assim autorizada — sem dúvida, uma solução não aventada, tampouco vedada, pelo Código de Menores — insurgiu-se o representante do Ministério Pùblico, sob o argumento de que o procedimento equivaleria a um desligamento do CRT, com a transferência da guarda sobre a menor a uma família substituta, desligamento e guarda esses efetivados sem autorização judicial, que entendia o Curador de Menores devesse ser requerida e obtida antes da adoção da providência.

A ordem de serviço estriba-se em fundamentos de ordem técnica, no que concerne à execução do atendimento pelo CRT, e encontra amparo em interpretação orgânica, contextual, teleológica, do Código de Menores.

São razões de ordem técnica:

- a) oferecer alternativa de mais rápido encaminhamento a ambiente familiar para aquelas menores cuja situação permita a colocação em lar substituto, o que exclui, em princípio, os casos de que trata o art. 2º, incisos V (conduta anti-social) e VI (prática de ato equivalente a infração penal), do Código;

- b) abreviar o tempo durante o qual essas menores, sem comprometimento de conduta, estarão convivendo com adolescentes portadoras de problemas de conduta ou autoras de infração penal, de vez que uma unidade de triagem acolhe menores com problemáticas as mais variadas;
- c) evitar que a permanência dessas menores na unidade contribua, desnecessariamente, para a superlotação desta, com todo o séquito de inconveniências conseqüentes;
- d) proporcionar a essas menores a oportunidade de reintegração sócio-familiar, o que lhes é sobremodo importante para o desenvolvimento cognitivo, a maturação emocional e a estruturação da personalidade, além de estimular, pelo exemplo, mudanças de comportamento por parte de outras menores;
- e) ensejar à equipe técnica incumbida de cada caso um período (trinta dias) de observação sobre o comportamento da menor no seio de uma família, de vez que sua conduta no CRT, ao lado de outras 150 menores, em média, pode ser afetada por diversificados fatores, inexistentes no ambiente familiar, bem como observação também sobre as reações da família candidata à guarda, com respeito ao comportamento da menor;
- f) assegurar maior grau de segurança ao parecer da equipe técnica sobre o ajustamento obtido ou não no relacionamento menor-família substituta, com o fim de melhor subsidiar o processo de guarda requerida pela família, a ser decidido pelo Juiz de Menores competente;
- g) reduzir a margem de erro nas colocações familiares, inerente a todo programa de assistência a adolescentes, prevenindo-se, inclusive, os eventuais deferimentos de pedidos de guarda, ainda que de caráter provisório, que depois resultam em desajustamentos e têm de ser revogados, com prejuízos para a menor, a família e a própria credibilidade da medida.

A ordem de serviço tem perfeito respaldo legal porque:

- a) o encaminhamento de um menor a centros de recepção e triagem não pressupõe a aplicação de qualquer das medidas previstas no art. 14 do Código; ao contrário, encaminha-se o menor a um CRT para que a equipe deste proceda ao estudo do caso (art. 4º, III); o relatório decorrente desse estudo é que oferecerá elementos que o Juiz levará em conta para decidir sobre a medida aplicável *in concreto*, conforme estatui o *caput* do mesmo art. 4º; em conseqüência, ao dar entrada no CRT, o menor não teve ainda sua situação vinculada a qualquer medida aprioristicamente determinada pela autoridade judiciária; o encaminhamento é uma “providência” que ao Juiz compete tomar diante

da presuntiva situação irregular em que se encontre um menor — tal a ilação que se pode extrair, igualmente, do disposto no art. 54 do Provimento nº 17/80, conforme publicado no *DO* do Estado de 8-1-81;

- b) a colocação provisória em família substituta, com o fim de permitir observação direta acerca das reais probabilidades do acerto de medida a ser submetida ao Juizado, pode ser considerada como etapa de suma relevância para o estudo do caso — que ao CRT compete realizar, é de lembrar-se (art. 9º, § 1º) —, de tal sorte que o Juiz, ao examinar o relatório da equipe sobre os resultados alcançados durante o estágio de convivência, poderá conhecer outros elementos de análise, envolvendo não apenas os interesses do menor e a idoneidade do trabalho executado pela equipe técnica, como também a correta disposição e a reta intenção da família candidata à guarda; o Código é justificadamente exigente a esse respeito, ao vedar, em seu art. 18, parágrafo único, o deferimento de colocação em lar substituto a “pessoa que revele, por qualquer modo, incompatibilidade com a natureza da medida ... ou não ofereça ambiente familiar adequado”; a operacionalização dessa ordem legal — verificação de incompatibilidades e de ambiente familiar adequado — implica em conhecer-se o tipo de relacionamento direto que se estabelecerá entre menor e família, ao longo de estágio de convivência devidamente acompanhado pela equipe técnica, sob pena desta firmar um relatório de estudo de caso fundado em conjecturas e teorizações, nem sempre confirmadas pela realidade superveniente;
- c) a execução do estudo de caso e do atendimento ao menor durante sua estada no CRT é da competência administrativa — o que pressupõe o princípio da discricionariedade — do órgão estadual de assistência, no caso a FEEM/RJ (vejam-se os arts. 9º, § 1º, e 85, *in fine*, do Código); e a FEEM/RJ entende, com o apoio da melhor metodologia, que, em se tratando de colocação em lar substituto, o estágio de convivência anterior à definição da medida é altamente benéfico para os interesses do menor (art. 5º), que retornará ao CRT se não se adaptar à família ou se for por esta rejeitado, bem como serve superiormente ao zelo com que a autoridade judiciária decide questões de tão funda repercussão sobre a formação de seres humanos;
- d) o estágio de convivência, como passo preliminar à aplicação de medida de colocação em lar substituto, é uma das importantes inovações trazidas pelo Código de Menores vigente, sendo expressamente requerido para os casos de adoção (arts. 28 e 31);
- e) o art. 19 do Código, que talvez pudesse ser invocado por nescios sequiosos de autoridade, porque a confundem com prepotência e, assim, desprotegem os interesses do menor — sempre melhor

atendidos em adequado ambiente familiar do que em regime de internato (v. art. 40) —, refere-se a casos em que a medida de colocação em lar substituto já tenha sido aplicada; na hipótese objeto do presente exame, esta medida seria a de guarda, a qual impõe deveres solenes e pessoais a seus detentores, tais como são os de prestação de assistência material, moral e educacional ao menor (art. 24); daí não admitir o Código, no citado art. 19, que o detentor, sem autorização judicial, transfira menor sob sua guarda a terceiros ou a estabelecimentos de assistência, o que equivaleria ao descumprimento daqueles deveres pessoais; nos casos abrangidos pela ordem de serviço, ainda não há a guarda — a responsabilidade sobre a menor permanece com a FEEM/RJ —, mas, tão-somente, um período probatório que permitirá melhor avaliar-se a possível futura aplicação da medida; por conseguinte, muito ao revés de desconsiderar a prévia autorização judicial, a Ordem de Serviço nº 26/80 pretende contribuir para que essa autorização se revista, no momento oportuno, da maior garantia possível de êxito em cada caso, respeitado o teor de falibilidade próprio de trabalhos dessa índole; e, ao assim proceder, a FEEM/RJ nada mais faz do que se empenhar na observância de suas finalidades legais e da diretriz máxima que norteia as atividades de sua competência:

“O trabalho de toda entidade dedicada à assistência e à proteção ao menor em situação irregular visará, prioritariamente, ao ajustamento ou integração sócio-familiar deste” (art. 60, § 1º, do Código de Menores).

#### *IV — Da aplicabilidade de multas a entidade de assistência criada pelo Poder Público, em razão da evasão de menores dos centros de triagem ou de permanência por ela mantidos*

A vista de evasões de menores acautelados em unidades próprias da FEEM/RJ, o representante do MP passou a requerer ao Juiz de Menores do Rio de Janeiro a instauração de inquéritos para apuração de responsabilidades e a aplicação de multas aos diretores das unidades onde tais evasões ocorressem, alegando estarem esses diretores negligenciando os deveres de vigilância sobre os menores postos sob sua guarda, o que caracterizaria a infração prevista no art. 72 do Código: “Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrentes de tutela ou de guarda, bem assim determinação judicial sobre medida de assistência, proteção ou vigilância a menor”. A sanção é a de multa de até três valores de referência, aplicando-se o dobro na reincidência.

Em todos os feitos assim instaurados, o Juiz de Menores acolheu manifestação da FEEM/RJ, chamada ao processo, no sentido do descabimento da promoção do MP, e indeferiu o pedido porque ilegal.

Com efeito, o trabalho que realizam as unidades mantidas pelos órgãos estaduais de assistência a menores criados pelo Poder Público é de natureza predominantemente sócio-educacional, quer dizer, intenta-se influir positivamente sobre a formação do caráter e da personalidade de crianças e adolescentes que já trazem consigo, do próprio meio de origem, vivências de abandono, rejeição e/ou violência. Trata-se, pois, de trabalho exigente de metodologia especificamente adequada aos fatores que estão subjacentes ao comportamento desses menores e à situação irregular em que se encontram. Eis diretriz básica da política nacional do bem-estar do menor, ditada pela Lei federal nº 4.513, de 19-12-1964, e cujo teor há de ser tomado em consideração na aplicação do Código de Menores, segundo exigência de seu art. 4º, I.

São as diretrizes enunciadas pelo art. 6º, I e II, da Lei nº 4.513/64:

“I — assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e de colocação familiar em lares substitutos;

II — incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aproximadas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação a esse objetivo das entidades existentes, de modo a que somente se venha a admitir internamento do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial.”

A relação que se busca estabelecer com o menor, nos centros de triagem ou de permanência, jamais poderá ser assemelhada à relação que existe entre o maior apenado e a penitenciária onde cumpre a pena, inclusive porque não existe pena no direito do menor, mas, sim, medidas que levam em conta as peculiaridades de cada caso e que podem ser modificadas a qualquer tempo (art. 15 do Código).

A eficácia dessas medidas, no caso de internação (provisória, no caso dos CRTs; de maior duração, nos centros de permanência), não se mede pela idéia de punição ou intimidação, que sempre acompanha os regimes fechados. Ao contrário, é imprescindível que o menor seja levado a crer na proposta educacional que lhe é feita pela equipe do estabelecimento em que se encontre. Somente a partir dessa base de credibilidade de propósitos será possível exercer-se aquela influência positiva sobre a formação do menor, até porque, nos termos do art. 13 do Código de Menores, o objetivo é a integração sócio-familiar. Em outras palavras: os internatos não são instituições destinadas a preparar jovens que passarão a vida sob regime de reclusão, mas, muito ao contrário, devem preocupar-se e ocupar-se com a preparação de seus assistidos para a vida comunitária livre e responsável.

É sumamente imprópria a coexistência entre um discurso educacional teórico de fachada e a presença fática de esquemas ostensivos de

segurança prisional, nos estabelecimentos de atendimento a menores. O mínimo que uma tal coexistência poderia fixar na compreensão desses menores é que a sociedade — e os agentes que a representam — é hipócrita e cínica, nada almejando além do que os segregar pelo maior tempo possível, enquanto se lhes fala de altos valores éticos que permitiriam o exercício responsável de uma cidadania para a qual não estariam sendo preparados nem, em verdade, se acreditaria que poderão desempenhar.

Nesse processo de relacionamento entre a instituição e os menores, a evasão, em certa medida, não pode ser considerada fenômeno anormal, seja porque os estabelecimentos não contam, nem devem contar, com aparato carcerário, seja porque, por melhor que se considere o tratamento que dispensem ao menor, este, sobretudo o adolescente, sempre estará preferindo, até que confie em que há outro meio de viver, retornar à rua, aos "amigos", ao dinheiro ganho a seu modo, à companheira ou companheiro que precocemente já possui e que deixou fora do internato. Casos há em que o conflito de interesses pragmáticos e imediatos do menor, especialmente o adolescente, é de tal ordem que se torna complexo desafio para as equipes técnicas sensibilizar o entendimento e os sentimentos desse menor.

Bem se vê, assim, que o trabalho de promoção social implica, não raro, passos preliminares de oposição ao tipo de vida que o menor conhecia antes de ingressar no estabelecimento, e que a expressão dessa oposição não deve inspirar no menor as mesmas rejeições e violências que já experimentou sobejamente fora da instituição. É de meridiana evidência que, da mesma forma que esses estabelecimentos não têm o dom mágico de apagar vivências passadas, tampouco podem, num estalar de dedos, pretender transformar em positivos os efeitos negativos que essas vivências provocaram no espírito do menor. Trata-se de trabalho de continuidade e pertinácia, de conhecimento e sabedoria, por parte daqueles que o executam.

Nessas condições, exigir que as equipes dessas unidades coloquem como prioridade de seu trabalho a administração de um sistema de segurança contra evasões equivaleria a recomendar-lhes que renunciassem ao objetivo maior de ajudar crianças e adolescentes a se formarem, ou seja, substituir a grandeza da missão educadora pela mesquinha repressão aos impulsos naturais de seres humanos imaturos.

Há, sim, procedimentos de rotina em cada unidade, destinados a dificultar evasões, a fim de que as equipes técnicas tenham tempo e condições para estabelecer um relacionamento educativo com os menores, mas tais procedimentos não podem chegar ao ponto de sacrificar a índole pedagógica do atendimento. Nesse sentido, são aceitáveis os índices de evasões que registram as unidades próprias da FEEEM/RJ e as 96 entidades particulares por ela contratadas. De 1º de janeiro a 15 de junho de 1981, essas unidades e entidades deram atendimento a

12.188 menores, consignando-se 462 evasões, isto é, 3,7% do universo atendido. Levando-se em conta as características dos menores e o volume do atendimento, é de entender-se eficiente o sistema, não se encontrando razões objetivas, de ordem técnica ou administrativa, que fizessem cogitar da instauração de inquéritos com o fim de responsabilizar servidores por conta dessas evasões. Ao contrário, dever-se-ia entender de responsabilizar os servidores que usassem de meios violentos ou persecutórios para impedir evasões, de modo a desnaturar os educandários e transformá-los em prisões.

Todos os diretores de unidades próprias dos órgãos estaduais de assistência devem desempenhar suas atribuições técnico-administrativas de acordo com tais diretrizes da política nacional do bem-estar do menor. Assim, ao evitarem a adoção de métodos violentos ou carcerários para impedir evasões, estão, tão-somente, cumprindo o dever funcional que esses órgãos, com fulcro na lei, exigem de seus prepostos. Por conseguinte, houvesse multa a aplicar e o paciente dessa multa seria o próprio órgão estadual, no caso a FEEEM/RJ.

Todavia, a inaplicabilidade do art. 72 aos órgãos estaduais de assistência a menores é patente. Tais órgãos compõem, com a Justiça de Menores, o sistema instituído pelo Código, a eles reservando-se competência para executar as medidas de assistência e proteção decididas pelo Juízo. Logo, as deficiências que o atendimento prestado por esses órgãos possa apresentar têm de ser objeto de providências administrativas de outra natureza, em face da função pública que realizam e que os singulariza em face das entidades particulares.

De outro lado, não é possível atribuir aos órgãos estaduais de assistência competência para a execução das medidas de vigilância, já que estas são aquelas previstas no Capítulo IV da Parte Geral do Código, o qual se refere a estabelecimentos particulares (art. 49) e ao acesso ou à presença de menores em casas de espetáculos, diversões em geral, hotéis e congêneres (arts. 50 a 58).

Ademais, se dúvida interpretativa pudesse caber quanto à incidência do art. 72, esta seria plenamente afastada pelo art. 120 do Código, que determina seja revertido aos órgãos estaduais executores da política nacional do bem-estar do menor, no caso a FEEEM/RJ, o valor das multas aplicadas a estabelecimentos particulares por infringência a disposições de assistência, proteção e vigilância a menores. Seria rematado dislate impor multa ao órgão ao qual a mesma multa deve reverter.

## V — *Conclusão*

Verifica-se, de todo o exposto, que a aplicação do novo Código de Menores brasileiro está a exigir das autoridades responsáveis uma extraordinária dose de inventiva, com o fim de agilizarem-se ao máximo

os procedimentos de triagem e encaminhamento de casos, sobretudo nos grandes centros urbanos, onde o problema apresenta dimensões e complexidade muito superiores à disponibilidade de investimento demonstrada até aqui pelos governos, ou seja, a demanda por atendimento é incomparavelmente maior do que a capacidade de prestação desse atendimento por parte dos órgãos judiciais e executivos dele incumbidos pelo Código de Menores.

Se, de um lado, é preciso enfatizar que a internação deve ser evitada ao máximo, até porque o Código abre ao aplicador da lei uma série de alternativas de outras medidas, expressas ou não, de outro lado não se pode deixar de reconhecer que a baixa qualidade de vida de numeroso contingente populacional é geradora de casos de situação irregular de menores, para cujo atendimento se torna necessária uma intervenção global, não apenas por parte dos órgãos especializados de assistência, senão que, e principalmente, de outros agentes governamentais e comunitários que se mostrem capazes de influir sobre aqueles níveis de qualidade de vida das populações carentes, nas áreas da educação, da saúde e do trabalho.

Enquanto isso, há que se ter o sentido da realidade para bem interpretar e utilizar todo o potencial de flexibilidade que o Código assegura aos aplicadores e executores de suas disposições. É inquestionável, nesse contexto, a sabedoria do acórdão prolatado, em 9-2-81, pelo Conselho da Magistratura do TJRJ, no Processo nº 2.480, sendo relator o eminentíssimo Desembargador Olavo Tostes Filho, e que julgou improcedente reclamação oferecida pelo MP contra a entrega de plano, mediante termo, de menores aos pais ou responsáveis que por eles procuraram nos centros de triagem:

“Assim decidem porque, não se tratando de menor surpreendido na prática de crime ou qualquer outra irregularidade grave, a atuação do Juizado de Menores deve se ater à realidade de uma cidade na qual centenas de milhares de menores perambulam nas vias públicas.

Se não há estabelecimentos para acolher os delinqüentes e nem pessoal para assistir convenientemente a todos os menores carentes, é uma felicidade quando há pais ou responsáveis aos quais entregá-los.

Os embaraços que o ilustre Reclamante pretende opor às prontas providências do Juiz em breve congestionariam o órgão, que ficaria incapacitado para solucionar os casos realmente graves.”

# Direito de autor: a nova estruturação penal no Brasil

CARLOS ALBERTO BITTAR

Doutor em Direito pela Universidade de S. Paulo. Membro efetivo do Conselho Nacional de Direito Autoral

## 1 — Notas introdutórias

Importante lei, no campo do Direito de Autor, foi promulgada no Brasil, em fins do ano passado, modificando a estrutura dos delitos contra a então denominada “propriedade intelectual”, ou seja, a Lei nº 6.895, de 17-12-80, que imprimiu nova redação a dois dos dispositivos do Código Penal que cuidam da matéria (arts. 184 a 186).

Trata-se de diploma destinado a ajustar a regulação penal à evolução da técnica de comunicações, especialmente no combate à designada “pirataria” de discos, fitas e demais produções do gênero.

---

Comunicação apresentada na II Conferência Continental do Instituto Interamericano de Direito de Autor (IIDIA), em Buenos Aires, em 7-4-81, realizada sob os auspícios da OMPI, da UNESCO e do Centro Argentino do IIDIA.

De seu teor e de suas consequências falaremos no presente trabalho, em confronto com os textos revogados.

## 2 — A estruturação anterior

Foi o Código Penal brasileiro, em seus arts. 184 a 186, e a exemplo de codificações anteriores, que versou a temática da proteção penal dos direitos autorais, erigindo em figuras autônomas os delitos de violação de direito autoral e de usurpação de nome ou de pseudônimo, para os quais impôs a necessidade de queixa, salvo quando praticados em prejuízo de entidade de direito público.

O delito-base consistia em “violar direito de autor de obra literária, científica ou artística”, submetendo-se à pena de detenção, de três meses a um ano, ou multa de um a cinco mil cruzeiros (moeda antiga) (art. 184).

Mas, na mesma pena incorria quem vendesse, ou expusesse à venda, adquirisse, ocultasse ou tivesse em depósito, para o fim de venda, obra literária, artística ou científica produzida com violação de direito autoral (parágrafo único).

O crime de usurpação de nome ou de pseudônimo consubstanciava-se em “atribuir falsamente a alguém, mediante o uso de nome, pseudônimo ou sinal por ele adotado, para designar seus trabalhos, a autoria de obra literária, científica ou artística”, sob as penas cumulativas de detenção, de seis meses a dois anos, e multa de dois a dez mil cruzeiros (moeda antiga) (art. 185).

Exigia o legislador a iniciativa do ofendido para a ação penal, mediante queixa, com exceção das hipóteses de prejuízo para pessoas de direito público (art. 186).

Analizando-se a sistemática do Código, verifica-se que se instituiu, para a figura central, norma penal “em branco”, para cuja conceituação o intérprete se deve valer dos elementos próprios da matéria em causa. O legislador deixou ao aplicador a definição da ação delituosa, no caso concreto, em função dos conceitos e elementos sedimentados no âmbito do Direito de Autor.

Ora, inúmeras ações podem configurar “violação de direito autoral”, mas, na prática, as mais conhecidas são as figuras do plágio e da contrafação, que têm recebido, no direito comparado, até roupagem legal específica, como delitos autônomos.

Equiparou-se, outrossim, ao violador o aproveitador ou explorador da obra produzida com violação de direito autoral, destacando-se as ações de venda, exposição à venda, aquisição, ocultação e manutenção em depósito, para fins de comercialização.

Além disso, erigiram-se em figuras típicas as ações de usurpação de nome e de pseudônimo alheio, apenadas mais exacerbadamente em virtude de sua gravidade e da maior intensidade do dolo.

### 3 — A estruturação atual

A nova lei, a par da manutenção das figuras indicadas, simplifica a fórmula-básica, amplia o seu alcance e insere novas ações no contexto das equiparações, alcançando formas de reprodução desautorizadas que a moderna técnica de comunicações permite.

Com efeito, a nova lei começa por simplificar o delito central, desde que se acha sedimentada, na doutrina e na legislação, a área de abrangência do Direito de Autor. A par disso, a nova redação assume caráter de maior amplitude, alcançando violações em que ainda não exista "obra" perfeita e acabada. Substituiu-se o texto anterior pela expressão "violar direito autoral" e, com isso, adquiriu a figura um sentido de maior generalidade, eliminando-se a referência a "obra literária, artística ou científica".

A pena de multa foi aumentada para de dois a dez mil cruzeiros (moeda nova).

Em seguida, prevê as reproduções desautorizadas de obra intelectual, inclusive de fonograma e de videofonograma, como crimes autônomos, e com pena de reclusão, de um a quatro anos, cumulada com multa de dez a cinqüenta mil cruzeiros (§ 1º do art. 184, que substitui o anterior parágrafo único, cujo texto, por sua vez, passa a § 2º, também com nova redação). Nesse passo, a nova lei pune a reprodução, por qualquer meio, quer de obra intelectual, no todo ou em parte, para fins de comércio, sem autorização expressa do autor ou de quem o represente, quer de fonograma ou videofonograma, sem autorização do produtor ou de quem o representa.

Nessa mesma pena exacerbada incorre quem vende, expõe à venda, adquire, oculta ou tem em depósito, para o fim de venda, original ou cópia de obra intelectual, fonograma ou videofonograma, produzidos com violação de direitos autorais. Com isso, o aproveitador (ou explorador) passa a rece-

ber apenação mais acentuada, a par de, no contexto da figura, referir-se a nova lei a “obra intelectual, fonograma e videofonograma” (atual § 2º do art. 184).

Assim, na nova estruturação, as formas de reprodução desautorizada, inclusive de fonogramas e de videofonogramas, passam a originar a condenação em reclusão — que não permite os benefícios da detenção — e a multa elevada, em razão da significação econômica que assumem. O objetivo é o de obviar a atuação das verdadeiras “indústrias” de “pirataria”, que, às escuras, reproduzindo ilicitamente obras e produções intelectuais, lesam a todos os segmentos da sociedade, em especial aos autores e aos produtores de discos, fitas, filmes e demais produções do gênero. Também o intermediário na colocação de obras produzidas com violação de direitos receberá o mesmo tratamento enrijecido, exatamente porque, com o reproduutor, se constitui em aproveitador indevido de trabalho alheio.

Por fim, com respeito à ação penal, a nova lei continua a exigir a iniciativa do interessado, mas amplia as exceções, fazendo independente de queixa a violação praticada em detrimento de entidade de direito público (como o Código) e também de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação instituídas pelo Poder Público” (que insere, para evitar dúvidas de interpretação), bem como nos casos dos §§ 1º e 2º do art. 184 (acima enunciados) (art. 186).

Atribuiu-se maior poder, pois, ao Ministério Público, para a apuração desses delitos.

A nova lei entrou em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário. Manteve, no entanto, intacto o texto do art. 185 do Código Penal (sobre as usurpações).

#### 4 — Conclusões

Reforça, pois, a nova lei o sistema protetivo dos direitos autorais, exatamente sob o ângulo repressivo, em mais um passo positivo que, no Brasil, é dado para a crescente afirmação prática desses direitos, em prol da própria preservação da cultura nacional.

O espectro da punição, se não coibir em definitivo os abusos, desestimulará, por certo, as referidas violações, contribuindo para u'a maior tranquilidade do setor!

# A colaboração das autoridades policiais na cobrança dos direitos de autor

ANTÔNIO CHAVES

Pró-Reitor da Universidade de São Paulo (USP). Diretor da Faculdade de Direito da USP. Vice-Presidente do Conselho Nacional de Direito Autoral. Presidente do Instituto Interamericano do Direito de Autor (IIDA)

## SUMÁRIO

- 1) *Aprovação prévia dos programas dos espetáculos públicos remunerados*
  - 2) *Exceções à regra*
  - 3) *Quem deve formular o pedido*
  - 4) *Programas. Anúncios. Obrigações especiais dos organizadores de espetáculos perante a autoridade policial*
  - 5) *Colaborarão as autoridades policiais com as do Ministério do Trabalho*
  - 6) *As autoridades policiais não têm interferência na verificação do preço cobrado*
  - 7) *Com ou sem mandado de segurança os direitos autorais são sempre devidos. Um parecer lapidar e um acordão-padrão*
  - 8) *A Lei n.º 5.988/73 não dispensa a preciosa colaboração das autoridades policiais*
- 1) *Aprovação prévia dos programas dos espetáculos públicos remunerados.*

A legislação pátria tem sempre procurado resguardar os direitos dos autores e artistas, intérpretes e executantes por meio de duas providências fundamentais no que diz respeito aos espetáculos públicos: a exigência da aprovação prévia dos programas a serem executados e a prova de que tais programas são acompanhados, de cada vez, da autorização do titular do direito.

Quanto aos artistas e intérpretes a matéria é regida por lei específica.

Dispunha o Decreto nº 4.790, de 2-1-1924:

“Art. 2º — Nenhuma composição musical, tragédia, drama, comédia ou qualquer outra produção, seja qual for a sua denominação, poderá ser executada ou representada em teatros ou espetáculos públicos, para os quais se pague entrada, sem autorização, para cada vez, de seu autor, representante ou pessoa legitimamente sub-rogada nos direitos daquele.”

O Decreto nº 5.492, de 16-7-1928, determinou, em seu art. 26, repetido no art. 47 do Decreto nº 18.527, de 1928, que essa e as disposições seguintes se aplicassem a todas as composições musicais e peças de teatro, executadas, representadas ou transmitidas pela radiotelefonia, com intuito de lucro, em reuniões públicas.

O parágrafo único de cada um desses dispositivos considerou realizadas com intuito de lucro quaisquer audições musicais, representações artísticas ou difusões radiotelefônicas em que os músicos, executantes ou transmitentes tenham retribuição pelo trabalho, e o art. 27 responsabilizou os proprietários ou empresários de quaisquer estabelecimentos de diversões, salões de concerto ou festivais, pelos direitos autorais das produções aí realizadas.

O Decreto nº 18.527, em seu art. 42, exige, para autorização da representação da obra teatral, aos efeitos da fiscalização dos direitos autorais, a apresentação, para registro, à Censura das Casas de Diversões, no Distrito Federal, e da repartição competente nos Estados, do contrato celebrado com o autor.

De conformidade com o art. 43, essas mesmas repartições deverão aprovar previamente o programa de qualquer espetáculo em que se representem peças teatrais de qualquer espécie, ou executem número de canto, bem como — art. 46 — de representações, exibições ou irradiações que se realizem em teatros, cinematógrafos, *dancings*, cabarés, sociedades radiotelefônicas ou outros quaisquer estabelecimentos de diversões públicas.

O Decreto nº 20.493, de 24-1-1946, que aprovou o regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública, consolida essas disposições, fazendo depender de censura prévia e de autorização do SCDP, entre outras:

I — as representações de peças teatrais;

II — as irradiações, pela radiotelefonia, de peças teatrais, novelas, canções, discos cantados ou falados e qualquer matéria que tenha feição de diversão pública;

III — as representações de variedades;

IV — as execuções de bailados, pantomimas e peças declamatórias;

V — as execuções de discos cantados e falados (art. 40).

O art. 41 determina que a autorização seja negada sempre que a representação, exibição ou transmissão radiotelefônica:

- a) contiver qualquer ofensa do decoro público;
- b) contiver cenas de ferocidade ou for capaz de sugerir a prática de crimes;
- c) divulgar ou introduzir os maus costumes;

- d) for capaz de provocar incitamento contra o regime vigente, a ordem pública, as autoridades constituídas e seus agentes;
- e) puder prejudicar a cordialidade das relações com outros povos;
- f) ferir, por qualquer forma, a dignidade ou o interesse nacionais;
- g) induzir ao desprestígio das forças armadas.

Preocupa-se em conceituar o que seja local de representação, execução, exibição e irradiação e de outras formas de espetáculos, reuniões e diversões públicas, inclusive competições desportivas, considerando como tal os teatros, os circos, arenas e pistas, parques, salões ou dependências adequadas, assim como quaisquer estabelecimentos onde se reserve espaço para algum daqueles fins e que sejam, de qualquer maneira, freqüentados coletivamente, mesmo os que tenham a denominação de sociedades recreativas e desportivas (art. 42).

O art. 88 determina ao Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública que não aprove programa de quaisquer audições musicais, representações artísticas ou difusões radiotelefônicas em casas de diversões ou lugares de reuniões públicas ou coletivas, para os quais se pague entrada, ou por meio de convites, ou quando constituam atração pública com intuito de lucro direto ou indireto, sem que os mesmos programas preencham as formalidades legais e venham acompanhados, cada vez, de autorização do autor ou de pessoa sub-rogada nos direitos deste.

A Lei nº 2.415, de 9-2-1955, por sua vez, subordinou a outorga, no território nacional, de licença para a realização de representações, execuções públicas e teletransmissões pelo rádio ou televisão, de que tratam os arts. 42 e 43, § 1º, do Decreto nº 18.527, de 10-12-1928, e 88, do Decreto nº 20.493, de 24-1-1946, exclusivamente ao próprio autor ou à sociedade legalmente constituída para defesa de direitos autorais, à qual o autor for filiado, e que o tenha registrado na forma do art. 105, § 1º, do Decreto nº 20.493, de 24-1-1946.

Alterando e revogando dispositivos do regulamento aprovado pelo Decreto nº 18.527, de 10-12-1928, o Decreto nº 1.023, de 17-5-1962, “para melhor execução de dispositivos constantes dos Decretos n.ºs 4.790, de 2-1-1924, e 5.492, de 16-7-1928, especialmente na parte relativa à proteção e fiscalização dos direitos de autor”, estendendo aos Estados e Territórios o que já dispunha a legislação em vigor no Distrito Federal pelo Decreto nº 20.493, de 24-1-1946, que aprovou o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública, decretou:

“Art. 1º — Qualquer espetáculo público (representações, execuções, irradiações, funções esportivas e beneficentes etc.), realizado em teatro, cinema, estações de rádio e televisão, circo, parque, cassino, clube, associações recreativas ou esportivas, sa-

lões de dependências adequadas, depende de aprovação do respectivo programa, pelo Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP — Loja Divisão CDP) no Distrito Federal e pela autoridade policial nos Estados e Territórios, seja o espetáculo ou função promovido por pessoa física ou jurídica, ou por entidade de organização comercial ou de organização civil."

Coloca o art. 2º (art. 80 do referido Decreto nº 20.493) na expressa dependência dessa condição prévia, "indispensável sob qualquer alegação":

I — as representações de peças teatrais de qualquer espécie, integralmente ou em parte;

II — as representações ou execuções de variedades de qualquer espécie ou gênero, inclusive as que constem de aparelhos mecânicos;

III — as execuções de números de cantos, música, bailados, peças declamatórias e pantomimas;

IV — a projeção de filmes cinematográficos;

V — as audições de discos e aparelhos sonoros em estabelecimentos de diversões públicas ou em quaisquer outros destinados à freqüência coletiva;

VI — as funções e divertimentos quaisquer, realizados em hotéis, restaurantes, *dancings*, cabarés, cafés-concertos, assim como audições musicais verificadas em estabelecimentos de qualquer gênero, destinadas à freqüência coletiva, com ou sem entrada remunerada;

VII — as funções realizadas em auditórios das estações emissoras radiofônicas e de televisão, seja em suas sedes, ou em qualquer outro local em que se realizem tais funções, com ou sem remuneração, de qualquer maneira, por parte dos assistentes;

VIII — os espetáculos públicos de qualquer natureza, pagos ou gratuitos, que, embora não estejam discriminados nos números anteriores, constituam divertimento público.

Conclui-se que quem pretenda realizar execução musical dependente de licença autoral é *obrigado a apresentar à autoridade competente a relação das obras a serem executadas, acompanhada da licença dos respectivos titulares do direito de execução.*

"Essas duas peças — programa e autorização — formam" — na observação de Pedro Vicento Bobbio — "um conjunto inseparável e inalterável.

De um lado, o conjunto prova a relação contratual passada entre titular de direito e consumidor, fixando-lhe objeto e alcance.

Com a concessão da autorização está atualizada e concluída a interferência do titular do direito na execução.

Conseqüentemente, se, por qualquer razão superveniente, a obra licenciada não for executada, o consumidor não poderá reaver o que tiver pago.

A partir desse momento, a execução pública sai da esfera de ação do direito privado, passando para o domínio do direito público."

A autoridade preposta às Diversões Públicas e à fiscalização dos direitos de autor é investida do exame da legitimidade da execução, através da aprovação do programa devidamente licenciado.

Na ausência de contrato ou cláusula expressos entre titular do direito e consumidor, tais execuções não se tornam legítimas só com a denúncia à autoridade policial, pois ou a execução é previamente autorizada pelo autor, ou então será ilícita.

A legitimação dessas execuções não autorizadas só pode proceder do respectivo titular de direito, não podendo, pois, a denúncia ser recebida pela Polícia se não vier, como o programa prévio, acompanhada da autorização do titular do direito.

## 2) *Exceções à regra*

Ao princípio da aprovação dos programas, apenas três exceções abre o Decreto nº 1.023:

- a) as funções de caráter cívico ou educacional, promovidas por entidades oficiais sem nenhum intuito de lucro, sendo apenas necessário que seja feita, antecipadamente, comunicação da realização das mesmas ao SCDP ou à autoridade policial (art. 11);
- b) a matéria puramente noticiosa (notas, crônicas, comentários, críticas etc.); e
- c) a matéria comercial (anúncios) dos programas radiofônicos, respondendo cada um pelos abusos que cometer, na forma do art. 1º do Decreto-Lei nº 8.356, de 12-12-1945 (art. 14).

Nem mesmo os espetáculos públicos gratuitos, seja qual for sua natureza, inclusive aqueles em que não haja remuneração para os que nele tomam parte, ficam isentos da apresentação de programas, que devem ser acompanhados pela relação completa dos que participarem graciosamente, com as firmas reconhecidas (art. 12 e seu parágrafo).

Complementa o art. 13: quando figurarem em programas de qualquer espetáculo artistas que estejam contratados por empresas de diversões públicas, que não sejam as promotoras desses espetáculos, é necessária a prova, por meio de autorização escrita, de que tais artistas podem tomar parte do dito espetáculo.

A segunda das aludidas providências administrativas fundamentais consiste na complementação da aprovação dos programas com a prova da autorização do titular do direito, *proibindo* o art. 10 do Decreto nº 1.023, de 1962 (como fazia o Decreto nº 20.493, de 1946, art. 88), a aprovação de programa de quaisquer audições musicais, representa-

ções artísticas ou difusões radiotelefônicas, em casas de diversões ou lugares de reuniões públicas ou coletivas, para os quais se paguem entrada, ou por meio de convites, ou quando constituam atração com intuito de lucro, direta ou indiretamente, sem que os mesmos programas preencham as formalidades legais e venham acompanhadas, cada vez, da autorização do autor ou de pessoa sub-rogada nos direitos deste.

Adita o parágrafo único não dispensar a apresentação de certificados de censura cinematográfica a da prova de autorização do autor ou pessoa sub-rogada.

### 3) *Quem deve formular o pedido. Programas. Anúncios*

Quando o espetáculo for promovido por particular ou grupo de pessoas, por artistas ou corpo de artistas — aditam os Decretos n.º 1.023, de 1962, art. 3º, e 20.493, de 1946, art. 81 —, qualquer que seja a diversão, todos os pedidos necessários à sua realização serão feitos (além do próprio titular do direito) pelo empresário (arts. 1º a 5º do Decreto n.º 18.527, de 10-12-1928), ou, na falta deste, pelo arrendatário, cessionário, locatário ou proprietário do estabelecimento onde o mesmo se efetuar.

Nos termos do art. 82 do Decreto n.º 20.493, dispõe o Decreto n.º 1.023, de 1962:

“Art. 4º — O programa, impresso ou datilografado, será apresentado pelo empresário ou responsável pelo espetáculo com antecedência mínima de um dia do espetáculo mediante requerimento, com a declaração comprovada de estarem cumpridas as necessárias formalidades.

§ 1º — Somente programas das segundas-feiras e dos dias que se seguirem a feriados poderão ser apresentados no próprio dia do espetáculo, mas dentro das duas primeiras horas do expediente.

§ 2º — No ato da apresentação, serão registradas a data e a hora da sua entrada na repartição.

Art. 5º — É permitido pedir a aprovação do programa para vários dias seguidos, mas não excedendo ao prazo de 7 (sete) dias e desde que tal programa não seja de qualquer forma alterado.

Parágrafo único — No mesmo requerimento o peticionário poderá apresentar até o máximo de 4 programas divididos em 7 dias na forma deste artigo.

Art. 6º — Uma das vias do programa será restituída ao seu representante, outra arquivada no SCDP ou na repartição policial e a terceira confiada ao representante do SCDP ou à autoridade policial, que se fizer presente ao espetáculo, para os fins previstos neste Regulamento.

Parágrafo único — Essa autoridade, no dia seguinte ao espetáculo, devolverá ao SCDP ou à repartição policial competente a via do programa que lhe haja sido confiada, simplesmente visada, ou com qualquer anotação que julgar conveniente fazer.

Art. 7º — Aprovado o programa para um ou mais espetáculos, nenhuma alteração poderá ser feita no mesmo sem consentimento expresso do SCDP ou da autoridade policial, inclusive a substituição de artistas, salvo motivo imprevisto e de força maior, quando então a alteração será feita pelo responsável, que a comunicará dentro de 24 horas ao SCDP ou à autoridade policial.”

A esses preceitos não escapam nem mesmo os anúncios:

“Art. 8º — Os anúncios das representações, projeções cinematográficas, irradiações, competições esportivas, festivais criativos, ou os que se referirem a qualquer divertimento público, devem ser feitos na absoluta conformidade dos programas aprovados.

Parágrafo único — A recomendação constante deste artigo também se aplica aos cartazes, fotografias e avisos ao público, devendo tais anúncios ser apresentados ao SCDP ou à autoridade policial com antecedência mínima de 24 horas (art. 9º).”

#### 4) *Obrigações especiais dos organizadores de espetáculos perante a autoridade policial*

Submete o art. 15 todos os empresários, presidentes ou diretores de companhias teatrais, cinemas, cassinos, circos e de quaisquer outros estabelecimentos de diversões públicas, inclusive as de clubes esportivos, criativos, carnavalescos, etc. às seguintes obrigações especiais:

“I — a cumprir e fazer cumprir os dispositivos constantes deste Regulamento quanto às responsabilidades relativas aos seus estabelecimentos;

II — a fornecer, no prazo máximo de 48 horas, os esclarecimentos e informações que lhe sejam pedidas pelo SCDP ou pela autoridade policial;

III — a executar e fazer executar as decisões do SCDP e da autoridade policial resultante de preceitos legais e regulamentares;

IV — a não permitir que em seus estabelecimentos se realizem funções que não estejam de conformidade com todas as formalidades previstas neste Regulamento;

V — a obter com a devida antecedência a aprovação do programa da função e o certificado de registro de censura prévia dos assuntos constantes do mesmo programa;

VI — a apresentar ao SCDP ou à autoridade policial, mediante requerimento, antes da função inicial, a necessária licença, especificando nome ou título do estabelecimento de diversão pública, empresa ou companhia, lugar onde vai funcionar, nome dos artistas e auxiliares teatrais e demais elementos que tomarão parte na função, todos devidamente contratados, declarando, igualmente, os preços das localidades e o nome do responsável pelo cumprimento dos dispositivos legais ou regulamentares;

VII — a anunciar, pela imprensa ou por meio de cartazes afixados à porta em lugar visível, o programa aprovado, não podendo transferir o espetáculo, nem alterá-lo sem a prévia autorização do SCDP ou da autoridade policial que estiver presente;

VIII — a comunicar por escrito, no dia imediato, ao SCDP ou à repartição policial, o consentimento referido no número anterior, com a declaração de motivo ocasional;

IX — a exibir, sempre que lhes seja solicitado pelo representante do SCDP ou por autoridade competente o exemplar da peça ou número de variedades, ou cópia do filme, assim como a via do programa aprovado, ou qualquer outra documentação referente à função, inclusive certificado de registro em geral;

X — a remeter ao SCDP ou à autoridade policial, nos dez primeiros dias de cada ano, quatro ingressos permanentes, para serem distribuídos entre o chefe do SCDP e os censores ou as autoridades policiais, sendo que, em se tratando de teatro, clubes esportivos e recreativos e circos, as localidades assinaladas em tais ingressos devem ser nas três primeiras filas da platéia, em posição de visibilidade e audição completa;

XI — a impedir que as localidades destinadas às autoridades acima mencionadas, quando numeradas, sejam ocupadas por outras pessoas que não as portadoras dos permanentes referidos no número anterior;

XII — a impedir que os porteiros ou demais empregados oponham qualquer obstáculo ao ingresso das autoridades do SCDP, da repartição e dos representantes das sociedades constituídas para defesa do direito de autor, quando devidamente credenciados, nos estabelecimentos sob a sua responsabilidade;

XIII — a comunicar, por escrito, ao SCDP e à autoridade policial qualquer dúvida que tenham sobre a forma de executar os encargos instituídos neste Regulamento, expondo, em seu comunicado, os fatos sobre os quais, suponham haver necessidade de qualquer providência por parte do SCDP ou da autoridade policial.

Parágrafo único — Caberá aos clubes esportivos a remessa de ingressos aludida no nº X deste artigo para as competições esportivas.”

Mas a expedição, por programa, de tantas cópias de certificados de censura quantas são as respectivas gravações em fita magnética e de vídeo-teipe causa atraso na distribuição desse material às emissoras não produtoras, situação que, em última análise, prejudica o interesse do público radiouvinte e telespectador, que poderá, assim, ser obrigado a assistir a tais programas desatualizados.

Considerando essa circunstância e, ainda, o acúmulo de serviço existente nos órgãos descentralizados da censura, agravado pela feitura de cópias datilografadas e certificados para programas de televisão, o Chefe do SCDP, por Portaria nº 2, de 6-1-1969, resolveu:

I — estabelecer que seja expedida somente uma via do certificado liberatório para cada capítulo de telenovela, para radiodrama total ou programa de TV, em se tratando de gravações;

II — que as emissoras interessadas deverão tirar cópias fotostáticas, tantas quantas forem as suas necessidades, autenticando-as nos órgãos central ou descentralizados da Censura Federal.

##### 5) *Colaborarão as autoridades policiais com as do Ministério do Trabalho.*

Determina o art. 93, nº VI, do Decreto nº 20.493, de 24-1-1946, apóie o SCDP as autoridades do Ministério do Trabalho, no que diz respeito às relações trabalhistas entre artistas, auxiliares e demais elementos participantes de espetáculos de diversões públicas com as empresas que operam no ramo.

Objetivando o necessário entrosamento e cooperação dos órgãos descentralizados da Censura com os Delegados Regionais do Trabalho, resolveu o Departamento de Polícia Federal, através de Portaria nº 33, de 16-4-1969, do Serviço de Diversões Públicas:

I — Não serão liberados programas e espetáculos de teatro, variedades, circos, boates, produções cinematográficas, radiotelevisão, canto, números musicais, gravações fonográficas e de vídeo-teipe, declamação e congêneres sem que haja contrato de trabalho entre a empresa ou o empresário responsável pela função e os artistas e demais elementos desta participantes.

II — O SCDP e as Turmas de Censura das Delegacias, Subdelegacias e Postos do DPF exigirão dos interessados que façam constar dos requerimentos de censura e de aprovação de programação a relação nominal dos artistas, auxiliares e demais participantes de espetáculos de diversões públicas bem como esclarecimentos relativos aos respectivos contratos de trabalho.

Parágrafo único — Sempre que julgar necessário, a autoridade censória exigirá a apresentação do contrato de trabalho do pessoal artístico e técnico participante de espetáculos de diversão pública.

III — Os órgãos descentralizados da Censura farão na ficha de registro referida no item I, art. 94, do Decreto nº 20.493, de 24-1-1946, as anotações necessárias a fim de atualizarem-se e manter o controle da situação empregatária de artistas e técnicos que trabalhem em casas de diversões nas áreas territoriais respectivas.”

6) *As autoridades policiais não têm interferência na verificação do preço cobrado.*

Implicará a exigência da autorização do titular do direito de autor, para a aprovação do programa, na verificação do preço cobrado?

Portaria nº 71/66 do Serviço de Censura de Diversões Públicas, de 23-8-1966, publicada no *Diário Oficial* da União, de 26 seguinte, reconhecia a tabela de preços aprovada pelo SDDA como válida e bastante para atender às formalidades junto ao referido serviço, e determinava que as turmas de Censura não concedessem aprovação de programas musicais sem que se fizessem acompanhar de autorização do SDDA.

Suspensa pela Portaria nº 34, foi revogada pela de nº 36/67, e tornada sem efeito, por falta de amparo legal, pela de nº 52/68, que considerou que,

“... pela legislação como pela jurisprudência vigente, o Serviço de Censura de Diversões Públicas não conta com meios nem atribuições para interferir ou arbitrar quanto ao preço cobrado pelas sociedades sub-rogadas nos direitos de autor e de intérprete, estes também conhecidos como “direitos conexos”;

Considerando que também não é atribuição do Serviço de Censura de Diversões Públicas reconhecer ou deixar de reconhecer tabelas de preços de direitos autorais e “direitos conexos”;

Considerando que o Serviço de Censura de Diversões Públicas, de acordo com a lei, está tão-somente obrigado a exigir que os programas venham acompanhados da competente autorização do autor, ou das entidades sub-rogadas;

Considerando a necessidade de definir-se a competência do SCDP, com relação ao direito autoral, tendo em vista o que dispõem os arts. 88, 105, 106, 123 e 125 do Decreto nº 20.493, de 24-1-1946, voltou ao assunto outra portaria, de 11-4-1969, resolvendo:

I — Os órgãos central e descentralizados da Censura deverão limitar-se a não aprovar programas de espetáculos de quaisquer naturezas, quando os respectivos requerimentos de liberação não venham acompanhados da autorização do autor ou da pessoa jurídica sub-rogada nos direitos deste e, em caso de infrações, aplicar as sanções previstas na legislação específica vigente.

II — Não compete ao SCDP e às turmas de Censura a este subordinadas ingerir ou arbitrar as tabelas de preços adotadas

pelas sociedades arrecadadoras do direito autoral, devendo as autoridades censórias abster-se de interferir nas cobranças por elas efetuadas.”

7) *Com ou sem mandado de segurança, os direitos autorais são sempre devidos. Um parecer lapidar e um acórdão-padrão.*

A Divisão de Cinema e Teatro do então Departamento de Imprensa e Propaganda, o famigerado DIP, admitiu a validade de uma majoração de cobrança de direitos autorais levada a efeito pela Sociedade Brasileira de Compositores, passando a não mais dar o “visto” nos programas de representações, sem que fosse aprovado o pagamento prévio dos respectivos direitos.

Impetrou, por isso, o Sindicato das Casas de Diversões mandado de segurança, que foi concedido por entender o Juiz que, na hipótese, havia uma majoração excessiva do preço para a cobrança dos direitos, a ponto de representar uma manifestação de usura.

Determinou ao Diretor-Geral do referido Departamento que, em obediência aos termos do próprio art. 107 do Decreto-Lei nº 1.949, de 30-12-1939, que dispunha sobre o exercício de atividades de imprensa e propaganda no território nacional e dava outras providências, “aprove ou determine sejam aprovados os programas submetidos àquele Departamento, nos quais se faça o pagamento dos direitos autorais, na base estabelecida para 1942, até que as partes interessadas estabeleçam um convênio acorde com os respeitáveis interesses em jogo”.

No recurso interposto, que tomou o nº 714, o Dr. Procurador-Geral da República, Dr. GABRIEL DE REZENDE PASSOS, emitiu lapidar parecer pela cassação do mandado, que merece ser reproduzido:

“A aprovação dos programas pelo DIP é referente ao conteúdo dos mesmos, atendo-se à conveniência política de divulgação da matéria programada.

No que concerne a direitos autorais sobre a matéria programada, não lhe cabe estipular por si o *quantum* cobrado ou devido, mas tão-só aprovar os programas de audições musicais, que se fizerem acompanhar da *autorização do autor*, ou de quem o represente em conformidade do que dispõe o art. 107 do Decreto nº 1.949, de 1939. Em outras palavras: a coação ao pagamento dos direitos autorais só pode ser feita pelos autores ou seus subrogados, que não darão o seu consentimento ao uso da obra e, pois, destarte obstarão à aprovação de programas em que o consentimento dos autores não esteja expresso.

No caso dos autos, o DIP não está fazendo tal coação, visto como se limita a aprovar programas em que os direitos autorais são cobrados, pois, se não vierem tais programas com o consentimento dos autores programados, não pode o DIP aprová-los; e, como é óbvio, só se forem pagos os direitos autorais, consentirão os autores na programação.

O DIP, pois, não praticou nenhuma ilegalidade, eis que não é da sua aprovação da tabela de preços que decorrem os direitos autorais, mas da lei, decorre para ele a obrigação de aprovar os programas, apenas quando os autores estiverem satisfeitos em tais direitos.

Com aprovação do DIP, ou sem ela, com mandado ou sem mandado de segurança, os direitos autorais são exigíveis.

Ora, os autores não querem consentir na programação sem o pagamento de certos direitos autorais; nenhuma lei, ao que nos conste, tabelou o preço de tais direitos.

Logo, têm eles a faculdade de cientificar ao DIP que só consentirão na programação pelo pagamento de X cruzeiros, e ao DIP ocorre o dever de só aprovar os programas quando forem satisfeitos esses X cruzeiros como base dos direitos autorais.

A Convenção, ou que nome seja, aprovada pelo DIP, é apenas uma medida de ordem, uma providência genérica, para regularizar o serviço.

É, ao cabo, uma notificação dos autores sobre o preço dos seus direitos autorais: os empresários que usam a obra têm de sujeitar-se a eles, se quiserem usá-la, ocorrendo ao DIP, apenas, atender à mesma lei, não aprovando programa em que os autores não consintam, certo sendo que estes só dão o seu consentimento mediante o pagamento do preço notificado.

O mandado de segurança a rigor não tem objeto, pois o DIP nada fez por si, nem praticou qualquer ilegalidade, mas cumpriu a lei, sendo fiel à vontade dos autores, que a mesma lei torna prevalente.”

O Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 30-5-1944, publicado no *Diário da Justiça*, de 28-9-1944, decidiu na conformidade da ementa:

“Provimento em parte. Ato de Departamento de Propaganda. Conhecimento e tempestividade de mandado. Procedência do mesmo, por ultrapassar o ato dos limites fixados no art. 101 do Decreto nº 1.949, de 30-12-1939.

Ao Departamento não cabe fixar preços de direitos autorais mas exigir que os programas de audições venham acompanhados da autorização dos autores.”

Consignou o Relator, Ministro ANIBAL FREIRE, colocando a questão nos seus devidos termos, e suas observações são perfeitamente pertinentes ao Serviço de Censura de Diversões Públicas ou a qualquer outro Departamento que exerça as atribuições determinadas por lei, extinto como está o DIP, que, no mérito, reduz-se ela em saber se ao aludido Departamento compete aprovar tabelas de preços de direitos autorais e, em consequência dessa aprovação, não dar o visto nos programas apresentados sem a comprovação prévia do pagamento dos respectivos direitos.

Entendia o Departamento que a sua interferência no caso era puramente automática, resultando necessária e imediatamente de determinação legal, expressa e indisfarçável. Não em termos tão peremptórios, mas por indução, também o eminente Sr. Dr. Procurador-Geral da República opinara que ao DIP ocorria o dever de só aprovar os programas quando satisfeitas as importâncias dos direitos autorais.

O texto legal, a seu ver, resolvia facilmente a controvérsia.

O Decreto nº 1.949, de 30-12-1939, que regulou o exercício das atividades da imprensa e da radiodifusão, em nenhum dos seus dispositivos confere ao Departamento de Imprensa e Propaganda a atribuição de aprovar tabelas de preços de direitos autorais. O assunto era resolvido entre as partes e nele interferência alguma podia ter a repartição fiscalizadora do exercício de tais atividades.

O controle legal por parte desse órgão está perfeitamente definido e se limita ao conteúdo dessa definição.

O art. 95 do citado decreto determinava a aprovação pelo Departamento dos programas de execução que tivessem de formar o conjunto dos números constitutivos dos espetáculos a serem realizados.

O art. 101, em que o Departamento procurava apoiar o seu ato, prescrevia que a Divisão de Cinema e Teatro não poderia aprovar qualquer programa de audições musicais, reproduções artísticas ou difusões radiofônicas ou em lugares de reunião pública, para os quais se paga entrada, sem prévia autorização de cada produção teatral ou composição musical ou daqueles a quem os direitos sejam sub-rogados.

Não conferem tais dispositivos ao Departamento a atribuição de aprovação prévia de tabelas de preços autorais. A repartição incumbe apenas verificar se os programas apresentados têm autorização do autor ou produtor das peças neles incluídas.

O ato do Departamento era, portanto, excessivo e como tal transpassava os limites da legalidade.

A decisão concessiva do mandado, porém, interferia na questão do preço dos direitos autorais e, embora entendesse acertadamente que não se incluía entre as atribuições do Departamento de Imprensa e Propaganda a aprovação de tabelas de tais preços, concluía por determinar ao Departamento que “aprove ou determine sejam aprovados os programas submetidos àquele Departamento, nos quais se faça o pagamento dos direitos autorais, na base estabelecida para o ano de 1942, até que pelas partes interessadas seja estabelecido um convênio acorde com os respeitáveis interesses em jogo”.

Não competia ao julgador, no exame do mandado, indagar da exação, justiça ou oportunidade dos preços constantes das tabelas. Era assunto a ser debatido e resolvido em ação adequada entre as partes interessadas.

A concessão da medida tinha de cingir-se ao cumprimento do preceito legal violado ou excedido nos seus limites a ponto de atentar contra direito certo e incontestável.

Seu voto, pois, pelo provimento, em parte, do recurso *ex officio*. Prejudicados os outros recursos, para conceder o mandado, com o fim de que o Departamento de Imprensa e Propaganda não fizesse a exigência da comprovação prévia do pagamento de direitos autorais, limitando-se a exigir, nos termos do art. 107 do Decreto nº 1.339, que da apresentação dos programas a serem aprovados constasse a autorização do autor ou produtor.

Único voto divergente, o Ministro FILADELFO AZEVEDO não via como se pudesse considerar certo e incontestável o direito das associações de executarem tais obras, pela tabela antiga, quando não é possível se entenderem elas, diretamente, com os autores, senão através das sociedades, cuja licença é indispensável por força de lei para qualquer execução remunerada.

O problema, portanto, era complexo e não comportava solução por meio de mandado de segurança, que, como acentuou o ilustre Dr. Procurador-Geral, seria, praticamente, inoperante, dado que as empresas nada poderiam executar, sem autorização dos autores, o que seria negado pelas sociedades que os representam; em verdade continuaria vedada a exibição das obras, por falta de *placet de censura*, ainda que por outro critério distinto na aparência, mas essencialmente o mesmo.

Por essas razões, faltando outros elementos para o exame percutiente da questão — limitava-se a considerar o caso fora da alcada do mandado de segurança e, assim, reformava a sentença que o concedeu, pro-vendo aos recursos.

Consignou, porém, o Ministro ANIBAL FREIRE que o Tribunal ia ter que se pronunciar sobre se, diante da lei que estabelece o controle legal sobre as manifestações radiofônicas ou de exercício de atividade de imprensa, essa regra havia sido exercida, dando margem a que se atentasse contra direito certo e incontestável.

O ato do DIP era ilegal porquanto não se incluía entre suas atribuições a da fixação da referida tabela, mas com certa contradição mandou que vigorasse uma determinada tabela de 1942.

A sua conclusão foi mantendo o enunciado do pedido, porquanto evidentemente se tratava de um ato fora do conteúdo legal das atribuições dadas ao DIP. Este Departamento só tinha, pela lei — e enquanto ela vigorasse devia ser observada —, que verificar se do programa consta a autorização do produtor ou do autor; mais nada. Não lhe incumbia aprovar ou desaprovar tabelas de preços. Se o pedido, se a audição não compreende esta exigência preliminar, *ipso facto*, a representação, a concessão não será dada. Mantém-se o órgão administrativo dentro dos limites que a própria lei lhe traçou. Se as circunstâncias do momento, se os interesses respeitáveis em jogo, determinam as providências sugeridas no voto do Sr. Ministro FILADELFO, reforme o legislador a lei, es-

tenda o controle legal do poder disciplinador das operações da radiodifusão até o ponto de compreender a aprovação de tabelas de preços, interferindo em assuntos que têm, por ora, de ser regulados entre as partes.

O seu voto, com a devida vénia, pareceu-lhe absolutamente rigoroso e inspirado na observância estrita da lei.

O direito é certo e incontestável, da parte, de exigir do órgão administrativo que cumpra a lei; se essa lei transpõe os seus limites, força a uma situação irregular, a uma situação em que é necessário um remédio jurídico para conter o abuso do poder.

Os demais Ministros acompanharam o Relator, observando o Ministro VALDEMAR FALCÃO haver dificuldade de ajustar os direitos e conciliar os interesses dos autores, sejam eles de natureza artística ou genericamente intelectual. Tudo isso levava a exigir do Poder Público uma função de vigilância, de equilíbrio, de ajustamento, que pudesse, afinal, dirimir a dificuldade que a multiplicidade dos interesses em choque, num caso dessa ordem, pode acarretar.

Entretanto, tudo indicava que a ação do Departamento de Imprensa e Propaganda, em casos como o em apreço, deve cingir-se às regras inerentes ao nosso regime político, que consagra a possibilidade dos contratos coletivos, que disciplinam, que dão vigor, que dão execução ao ajustamento coletivo, feito por categorias de trabalhadores ou de produtores, visando o equilíbrio entre o interesse dos que, no momento, podem representar o capital e daqueles outros que, naquele instante, possam representar o trabalho.

Ora, se o DIP tinha atribuições, segundo demonstra muito bem o Sr. Ministro-Relator, que lhe dão direito a disciplinar e a regular a forma da exibição desses programas, sejam radiofônicos ou de outra natureza, provindos de produções literárias ou artísticas, devia ele recorrer ao meio que, dentro da sistemática do nosso regime político, pudesse perfeitamente atender às necessidades desse equilíbrio de interesses antagônicos.

Assim, se a Carta Constitucional de 1937, na letra *a* do seu artigo 137, dava uma grande importância aos contratos coletivos de trabalho e se, dentro do espírito dessa norma constitucional, bem podia o Departamento de Imprensa e Propaganda chegar a uma solução harmônica em que, de um lado, os direitos autorais e, de outro lado, os direitos dos que pretendiam a exibição dessas obras literárias e artísticas se poderiam entender num terreno de harmonia e equilíbrio, por que não recorrera o DIP a esses meios suasórios, preferindo, numa solução que, a seu ver, foi simplista, limitar-se a impor uma tabela de preços e a exigir a observância rigorosa dessa tabela de preços, para a exibição das obras, postas em jogo nessa tabela?

Se assim o fez, evidentemente exorbitara de sua função legal. A atribuição que a lei específica estatui, em relação ao aludido Departamento, foi ainda há pouco aflorada pelo Sr. Ministro Relator em seu

voto, e, evidentemente, se ela se restringe a examinar se tem o exibidor do programa autorização do autor, para levar avante essa exibição, se o DIP se deve limitar a isso, está claro que não pode ele estender a sua função até a imposição de uma tabela determinada de preços para tais exibições, salvo se essa tabela decorresse de uma convenção, de um contrato coletivo, que se acertassem e accordassem todos os elementos que, de um lado e de outro, defendiam interesses antagônicos.

Aí, então, já a ação do DIP teria mais um caráter prático: evitar o choque, a balbúrdia decorrentes do desentendimento desses elementos. Mas, impor, *ex propria auctoritate*, a tabela que lhe aprovou determinar é, a seu ver, exorbitar de sua função legal. E desde que há uma exorbitância de funções legais, o ato que exprime essa atitude está claramente compreendido dentro da preceituação de nosso Código de Processo Civil, que dispõe sobre o mandado de segurança. É um ato manifestamente ilegal. E assim o demonstrou o Sr. Ministro Relator.

Nesses termos, também dava provimento parcial ao recurso, de acordo com o voto de S. Ex<sup>a</sup> o Sr. Ministro Relator, e para os fins constantes desse voto.

8) *A Lei nº 5.988 não dispensa a preciosa colaboração das autoridades policiais.*

Não cuidou a Lei nº 5.988 sistematizar as diversas providências cautelares que podem ser tomadas em matéria de direito de autor.

Entendeu, provavelmente, que caberia ao Código de Processo Civil esmiuçá-las. Mas este, por sua vez, não poderia, sem prejuízo do todo, entrar nas peculiaridades desse direito específico, que por essa forma não encontra, num corpo orgânico de disposições, as bases de uma política prévia tão importante.

O Projeto BARBOSA-CHAVES dedicara todo o Capítulo V da sua Parte III a essas medidas cautelares.

A primeira delas, consubstanciada na licença prévia, centraliza o produto de uma longa elaboração histórica num ponto para o qual a nossa legislação sempre se mostrou sensível, que tem sido um fator de grande influência na regulamentação adequada, e que a pretexto algum pode ser posta de lado:

Art. 152 — Nenhuma obra protegida poderá ser apresentada em público, direta ou indiretamente, sem aprovação do respectivo programa pelas autoridades policiais, ou pelo Serviço de Censura e Diversões Públicas, ou repartição de funções equivalentes, onde houver.

§ 1º — A aprovação não será concedida se não for apresentada a autorização do titular do direito ou se não se referir expressamente à obra executada.

§ 2º — Para este fim, o empresário, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, organismos de radiodifusão, sonora ou visual, ou semelhantes, apresentará o programa, impresso ou datilografado, em duas vias, acompanhado de autorização dos titulares de direito e uma via do recibo da importância paga aos mesmos, sociedades de defesa de direitos ou a quem os representa ou seja seu agente arrecadador.

§ 3º — Um dos programas aprovados será devolvido ao empresário, para ser afixado em local visível e público do seu estabelecimento, o outro arquivado pela autoridade juntamente com a via do recibo.

§ 4º — O CONDAC determinará quais os requisitos que devem constar do programa, necessários à obtenção da licença prévia, indicados os títulos, autores, intérpretes, executantes e produtor fonográfico, se o caso.

§ 5º — Sem prejuízo do programa prévio, o empresário é obrigado a fornecer ao CONDAC, ou a quem este determinar, nos Estados, a relação das modificações introduzidas no programa prévio, em virtude da circunstância e motivos justificáveis, com as indicações referidas no § 4º deste artigo.

§ 6º — Na apresentação pública, por qualquer meio que forem utilizadas obras musicais, ou litero-musicais, deverão figurar, no mínimo, 50% de obras de autores nacionais e, não se podendo fazer tal verificação, por circunstância relevante ou por emissão justificada das relações retificadoras do programa prévio, 80% da importância paga pela utilização, pelo menos, serão destinadas aos autores, intérpretes e executantes nacionais, a serem distribuídos de acordo com os critérios estabelecidos nos estatutos das sociedades de defesa.

Sem embargo, em numerosos dispositivos demonstra não ter desmentido a Lei nº 5.988 tão longa tradição de exigência dessa indispensável colaboração:

“Art. 73 — Sem autorização do autor, não poderão ser transmitidos pelo rádio, serviço de alto-falantes, televisão ou outro meio análogo, representados ou executados em espetáculos públicos e audições públicas, que visem a lucro direto ou indireto, drama, tragédia, comédia, composição musical, com letra ou sem ela, ou obra de caráter assemelhado.

§ 1º — Consideram-se espetáculos públicos e audições públicas, para os efeitos legais, as representações ou execuções em locais ou estabelecimentos, como teatros, cinemas, salões de baile ou concerto, boates, bares, clubes de qualquer natureza, lojas comerciais e industriais, estádios, circos, restaurantes, hotéis, meios de transporte de passageiros terrestre, marítimo, fluvial

ou aéreo, ou onde quer que se representem, executem, recitem, interpretem ou transmitam obras intelectuais, com a participação de artistas remunerados, ou mediante quaisquer processos fonomecânicos, eletrônicos ou audiovisuais.

§ 2º — Ao requerer a aprovação do espetáculo ou da transmissão, o empresário deverá apresentar à autoridade policial, observando o disposto na legislação em vigor, o programa, acompanhado da autorização do autor, intérprete ou executante e do produtor de programas, bem como do recibo de recolhimento em agência bancária ou postal, ou ainda documento equivalente em forma autorizada pelo Conselho Nacional de Direito Autoral, a favor do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição, de que trata o art. 115, do valor dos direitos autorais das obras programadas.

§ 3º — Quando se tratar de representação teatral, o recolhimento será feito no dia seguinte ao da representação, à vista da freqüência do espetáculo.

Art. 127 — O titular dos direitos patrimoniais de autor ou conexos pode requerer à autoridade policial competente a interdição da representação, execução, transmissão ou retransmissão de obra intelectual, inclusive de fonograma, sem autorização devida, bem como a apreensão, para a garantia de seus direitos, da receita bruta.

Parágrafo único — A interdição perdurará até que o infrator exiba a autorização.

Art. 128 — Pela violação de direitos autorais nas representações ou execuções realizadas nos locais ou estabelecimentos a que alude o § 1º do art. 73, seus proprietários, diretores, gerentes, empresários e arrendatários respondem solidariamente com os organizadores dos espetáculos.

Art. 130 — A requerimento do titular dos direitos autorais, a autoridade policial competente, no caso de infração do disposto nos §§ 2º e 3º do artigo 73, determinará a suspensão do espetáculo por vinte e quatro horas, da primeira vez, e por quarenta e oito horas, em cada reincidência.

Mantém-se, assim, fiel a uma tradição de nobre ancianidade.

Circular bem expressiva enviada em 1797 pelo Ministro da Justiça da França, CHARLES JOSEPH MATHIEU LABRECHT, aos Prefeitos e forças de polícia, conclama-os a prestarem sua colaboração à atividade dos autores:

“Cidadãos, o Governo, incumbido de fiscalizar a execução das leis, está informando de que as propriedades literárias são abertamente violadas, que existem associações de homens sem pudor que se apoderam das obras melhores e arrancam a seus

proprietários os frutos de vigílias, de suas viagens, dos perigos que enfrentaram e dos capitais que inverteram em empresas dignas da gratidão nacional, que esses espoliadores ousam publicar e auferir lucro desse comércio ímpio, que, tendo os autores se queixado aos oficiais da polícia judiciária, estes, seja por indiferença, seja por uma falsa interpretação das leis, recusam prestar seu ministério à requisição dos autores, de seus procuradores, para a apreensão do corpo de delito.

As propriedades literárias seriam, pois, menos sagradas aos olhos dos magistrados republicanos do que as outras propriedades? É aos homens de ciência e de cultura, aos autores dramáticos, a todos os escritores que devemos, principalmente, a superioridade da língua francesa em relação a todas as línguas da Europa; são eles que tornam todas as nações tributárias das nossas artes, dos nossos gostos, do nosso gênio e da nossa glória; é por intermédio deles que os princípios e as normas de uma sábia e generosa liberdade penetram além de nossas fronteiras e da nossa esfera de atividade."

Uma perfeita compreensão da relevância do amparo das autoridades policiais aos autores das produções do intelecto revela a seguinte Portaria nº 30/75, da Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal, publicada no *Diário Oficial*, Seção I, Parte I, de 18-8-1975, pág. 10.452:

"O Diretor da Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal, no uso de suas atribuições legais, e

Considerando o princípio constitucional que assegura ao autor de obras literárias, artísticas e científicas o direito de utilizá-las;

Considerando que cabe à Divisão de Censura de Diversões Públicas, na conformidade da legislação em vigor, apoiar o autor na manutenção e preservação da exclusividade de utilização de sua obra, contra qualquer antagonismo que porventura venha a perturbar essa prerrogativa;

Considerando que é faculdade atribuída àquele que cria a de autorizar o aproveitamento por terceiros do resultado do seu trabalho, no todo ou em parte, entendimento este dominante na doutrina e na jurisprudência;

Considerando que o apoio oficial previsto nas normas em vigor, embora prestado através de sociedades arrecadadoras, destina-se única e exclusivamente ao autor, como polo central de criação, e tem por fim último remunerá-lo pelo uso de sua obra por outrem;

Considerando, ainda, que idênticas medidas devem ser observadas no tocante aos artistas em geral e ao produtor de

fonogramas, visando garantir-lhes direitos nas bases preconizadas pela legislação pertinente;

Considerando, por fim, que ao Poder Público cabe zelar também pelos interesses dos usuários de obras literárias, artísticas ou científicas, para que não fiquem ao sabor de critérios abusivos de algumas sociedades arrecadadoras, que em nome dos titulares de direitos autorais ou conexos sobre carregam o consumidor com taxas exorbitantes e, muitas vezes, indevidas, exigindo pagamento pela utilização de obras de autores que não lhes são filiados ou sob o controle de entidade congênere, resolve:

Baixar as seguintes instruções:

Art. 1º — Todo e qualquer programa de diversão e espetáculo público que contenha audição musical, ao vivo ou fonograma sobre suporte material ou, ainda, qualquer outro processo de reprodução deverá ser apresentado ao órgão censório para aprovação acompanhado de relação da qual conste o título da música a ser executada, o nome do autor e o nome do intérprete, preenchido em impresso próprio, que será fornecido pela sociedade arrecadadora dos direitos a que se referir a programação apresentada.

Parágrafo único — Ao autor, intérprete, executante ou produtor de fonogramas a Censura Federal fornecerá mediante requerimento, para defesa de direitos, cópia autenticada da relação a que alude este artigo.

Art. 2º — Os setores de censura dos órgãos descentralizados do Departamento de Polícia Federal devem abster-se de aprovar programas de diversão e espetáculo público apresentados em desacordo com o estabelecido no artigo anterior.

Art. 3º — Fica estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias, contado da publicação deste ato, para as sociedades arrecadadoras adaptarem seu mecanismo de trabalho às exigências estabelecidas por esta portaria.

Art. 4º — A presente Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Portaria nº 7, de 20 de fevereiro de 1968, publicada no *Diário Oficial* de 1º de março de 1968. — Rogério Nunes.”

Não nutrimos a menor dúvida de que, devidamente esclarecidas, as demais autoridades policiais, que tão denodadas batalhadoras têm-se sempre revelado no desempenho de sua árdua e delicada missão, e seus dignos colaboradores, não regatearão esforços na aplicação de dispositivos legais de que se orgulha o nosso País, pois servem de exemplo para a solução satisfatória da proteção das obras artísticas.

# O regime jurídico das ações escriturais

ARNOLDO WALD

Advogado no Rio de Janeiro e Brasília.  
Professor Catedrático da Faculdade de  
Direito da Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro

1. O Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, admitia que as ações das sociedades anônimas revestissem a forma nominativa ou ao portador. Oportunamente, a essas duas formas a Lei nº 4.728, de 1965, acrescentaria as ações endossáveis, que de resto já foram do conhecimento de nosso direito societário, no império do Decreto nº 434, de 1891. A Lei nº 6.404, de 1976, além de manter as três formas de ações supramencionadas (art. 20), introduziu o regime escritural para a emissão, registro de propriedade e transferência de ações nominativas, como **subforma** destas (MODESTO CARVALHOSA, *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*, 1º vol., Edições Saraiva, 1977, p. 176).

2. O objetivo da introdução desse sistema, conforme enfatiza a *Exposição de Motivos do Projeto do Executivo*, é

“permitir a difusão da propriedade de ações entre grande número de pessoas com a segurança das ações nominativas, a facilidade de circulação proporcionada pela transferência mediante ordem a instituição financeira e mero registro contábil e a eliminação do custo dos certificados.”

3. O debate em torno da supressão dos certificados acionários adquiriu vulto nos Estados Unidos, no fim da década de 60, em razão da conturbação que os **stock certificates** vinham trazendo para o mercado, em virtude não só do volume diário de títulos negociados no mercado bursátil e de balcão (só na Bolsa de New York, média diária de 40 milhões; para dias de pique, de 60 milhões de ações), como também da ocorrência freqüente de falsificações, extravios, destruição e roubo dos mesmos. Tinha-se em vista que, naquele país, as ações nominativas são, via de regra, transferíveis por endosso. Defendeu-se, pois, a organização de um sistema escritural computadorizado de emissão, registro e negociações de ações, que os especialistas denominaram de **certificateless society**, e que se aplicaria às ações negociadas no mercado, importando na instituição de um sistema de custódia centralizado (Central Depository System), de escala nacional (WILLIAM L. CARY e WALTER WERNER, “Outlook for securities

markets", **Harvard Business Review**, julho/agosto 1971, p. 16). Até o momento, porém, a implantação desse sistema de computação eletrônica no mercado permanece na fase de estudos, exceção feita de experiências isoladas, como, p. ex., o sistema ISTINET, de Boston, que vem funcionando desde dezembro de 1969 (JOSÉ MARIA DE LA CUESTA RUTE, *La Acción como Parte del Capital y como Título en la Sociedad Anónima Norteamericana*, Madrid, 1972, p. 365).

4. Em todos os países, há uma tendência crescente no sentido de serem depositadas as ações cotadas na Bolsa numa instituição que centralizaria as operações, com o objetivo de agilizar e baratear as transações e de dar maior segurança e proteção efetiva ao acionista, permitindo uma fiscalização mais efetiva por parte da Comissão de Valores Mobiliários. Neste sentido, acaba de ser elaborado, na Argentina, um anteprojeto de lei criando uma "Caja de Valores" com esta finalidade, conforme nos esclarece EFRAIN HUGO RICHARD em artigo recentemente publicado no nº 74 da **Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones**, de abril, 1980, intitulado "Depósito de títulos de valores de caráter coletivo (En torno de una reforma del régimen bursatil)".

5. Um dos instrumentos para atender às metas do mercado de capitais, que se reveste de maior importância na medida em que o desenvolvimento tecnológico permite que dê maior celeridade às operações de Bolsa, é o valor mobiliário escritural, que os franceses denominam **valeurs mobilières scripturales**, os argentinos **valor mobiliario registrado** e os americanos **intangible shares**.

6. A ação escritural, também chamada de ação sem título (**action sans titre**), tem sido admitida em virtude de construção doutrinária e jurisprudencial que veio a prevalecer na Suíça e na Alemanha, consagrando a tese de não ser necessária e imprescindível a emissão de títulos pela sociedade anônima (F. DE STEIGER, *Le Droit des Sociétés Anonymes en Suisse*, Lausanne, Librairie Payot, 1950, p. 145, e EMMANUEL STAUFFER, *L'Actionnaire sans Titre*, Genève, édition de Georg, Librairie de l'Université, 1977, p. 33). Essa inovação foi consagrada legislativamente pelo Código Civil do Principado de Liechtenstein no seu art. 267, alínea 1. Na Itália, que não mais conhece as ações ao portador, o Decreto régio nº 239, de 29-3-1942, admitiu expressamente, no seu art. 5º, que as sociedades anônimas pudessem decidir em assembleia geral que não haveria emissão de ações, provando-se, em tal caso, a qualidade de sócio pelas inscrições constantes dos livros sociais. Na França, a doutrina reconhece não ser imperativa a emissão de títulos em favor dos acionistas, devendo a matéria constar dos estatutos da empresa (JEAN ESCARRA, EDOUARD ESCARRA e JEAN RAULT, *Traité Théorique et Pratique de Droit Commercial, Les Sociétés Commerciales*, Tomo III, Paris, Sirey, 1955, nº 996, p. 7).

7. Verificamos, assim, que, na maioria das legislações, na falta de textos expressos, a doutrina e a jurisprudência reconheceram que a emissão de títulos representativos das ações não era obrigatória, por não corresponder a uma norma imperativa, admitindo-se outras formas de prova da propriedade da ação pelo seu titular.

8. Numerosas foram as razões que levaram as empresas a recorrer às ações escriturais, abrangendo desde os motivos de segurança, economia e maior velocidade na circulação, com a utilização dos computadores para realizar os registros eletrônicos das transferências, até a maior transparéncia da composição acionária. Neste sentido, escrevendo em relação ao direito suíço, salienta EMMANUEL STAUFFER que:

*"La non-incorporation des droits de l'actionnaire dans un papier-valeur a pour conséquence pratique e directe de supprimer l'anonymat, puisque celui-ci est un attribut du titre au porteur, ou même du titre à ordre, lorsqu'il circule muni d'un endossement en blanc. Dans cette dernière hypothèse, l'anonymat n'existe cependant que si l'actionnaire ne s'est pas fait inscrire au registre des actions. Il en résulte que l'activité d'hommes de paille, sans être exclue, devient néanmoins plus difficile. Le transfert, dit en légitimation, visant à exercer à une occasion déterminée les droits découlant de la qualité d'actionnaire, devient sinon impossible, du moins facilement reconnaissable. Les rapports de force existant au sein d'une société apparaissent au grand jour. C'est donc une arme efficace pour parer à une ingérence indésirable dans une société et obtenir une parfaite transparence de celle-ci, objectif impossible à réaliser dans l'état actuel de la législation, même lorsque des actions nominatives sont émises; de tels titres peuvent en effet circuler, comme des titres au porteur, au gré de l'intéressé"* (EMMANUEL STAUFFER, obra cit., p. 59).

9. A importância crescente da circulação das ações tem levado a maioria dos países a rever as suas posições tradicionais para cogitar da implantação de um sistema de ações escriturais, substituindo os títulos atualmente existentes. Enfatizou-se, outrossim, o papel que deveriam desempenhar os bancos na custódia das ações, utilizando-se a conta corrente como fórmula adequada para refletir as eventuais modificações da composição acionária das empresas abertas. Escrevendo, há cerca de dez anos, a respeito das reformas do direito escandinavo, TORKEL STERN teve o ensejo de afirmar que:

*"Un río caudaloso de papel está moviéndose através de muchos países occidentales industrializados, en varios de los cuales se han tomado medidas para tratar de evitar la amenaza de una inundación. Sería salirse del objetivo de este trabajo tratar de describir los esfuerzos de racionalización en el campo accionario, v.gr., en Alemania, Francia o Estados Unidos. Además, la explicación de los métodos usados en esos países ha sido agregada al informe del Comité. Será suficiente decir que los sistemas bancarios de distintos países se han convertido, de varias maneras, en grandes depositarios por cuenta de accionistas privados. Estos depositarios son colectivos en el sentido que las acciones de una sociedad determinada pueden mantenerse juntas, sin tener en cuenta a qué certificados accionarios individuales corresponden originalmente depositados por un cierto propietario"* (TORKEL STERN, **Nuevas formas para emisión de acciones**,

**pago de dividendos y otros aspectos del manejo accionario**, artigo traduzido do sueco e publicado na **Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones**, publicada em Buenos Aires pelas ediciones Depalma, 1969, p. 476).

10. No Brasil, as ações escriturais surgiram com a nova legislação das sociedades anônimas. Na realidade, a Lei nº 6.404, de 1976, não tem como pressuposto a implantação da centralização do sistema de registro e de negociação do mercado de valores, por via eletrônica da qual cogitam os autores estrangeiros, mas visa tão-somente a facultar às companhias, mormente abertas, a adoção de um sistema de registro escritural de ações, com supressão do certificado, em que cada banco ou instituição financeira venha a constituir-se num pólo descentralizado desse sistema. A semelhança da moeda escritural ou bancária (bank money), a ação escritural nasce “com registros contábeis na escrituração de instituições financeiras, sem emissão de certificados, **em conta de depósito semelhante aos depósitos bancários de moeda**”.

11. Diante dessas características, pode-se definir a ação escritural como um valor patrimonial incorpóreo que outorga ao seu titular os direitos e obrigações inerentes à qualidade de acionista e cuja transferência processa-se escrituralmente, mediante assentamentos próprios nas instituições encarregadas de sua administração e depósito (arts. 34 e 35 da lei).

12. Alguns autores entenderam que a ação escritural, sendo bem incorpóreo, não podia ser considerada como bem móvel. Mas essa afirmação olvida que, ao lado dos bens móveis por natureza, o nosso Código Civil conhece ainda os móveis por definição legal entre os quais se incluem os direitos obrigacionais (art. 48, inciso II). O Professor RUBENS REQUIÃO equipara neste sentido as ações escriturais às patentes e às marcas (RUBENS REQUIÃO, *Comentários à Lei das S.A.*, São Paulo, Saraiva, 1980, 1º volume, p. 247). Preferimos concebê-las como um verdadeiro crédito embora de natureza *sui generis*, pelas razões que, em seguida, exporemos.

13. A doutrina dominante reconhece nas ações em geral um verdadeiro título de crédito ou papel-valor (wertpapiere) e, neste sentido, se manifestaram no direito brasileiro J. X. CARVALHO DE MENDONÇA, *Tratado de Direito Comercial*, vol. III, São Paulo, Duprat & Cia., 1914, nº 1.053, p. 435, WALDEMAR FERREIRA, *Tratado de Direito Comercial*, 4º volume, São Paulo, Saraiva, 1961, nº 726, pp. 429 e seguintes, TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE, *Sociedades por ações*, 2ª edição, Rio, Forense, 1953, vol. I, nº 71, p. 119, e nº 95, p. 142, e RUBENS REQUIÃO, obra citada, p. 104, comprovando a existência de um consenso na matéria, sem prejuízo de também ser considerada a ação como um título de legitimação do *status socii*, ou seja, uma comprovação da qualidade de sócio da empresa.

14. A mais recente doutrina francesa rejeita a concepção do acionista como proprietário ou co-proprietário do ativo social, preferindo defini-lo como um credor, ou seja, um titular de direito obrigacional ou pessoal. Neste sentido é a lição dos Professores JEAN HEMARD, FRAN-

COIS TERRÉ e P. MABILAT, que invocam a melhor tradição dos comerciais e civilistas franceses representada por LYON CAEN, RENAULT et AMIAUD, por PAUL PIC e, finalmente, os próprios PLANIOL et RIPERT. Esclarecem os autores franceses que:

“Dès lors, c'est l'idée de droit de créance que l'on est conduit à retenir, car il est inconcevable qu'un droit de nature pécuniaire ne soit ni un droit réel, ni un droit de créance: il l'a nécessairement l'un ou l'autre de ces caractères. Comme l'écrivait Pic: “le droit propre de chacun des associés individuellement envisagé s'analyse en une simple créance de dividendes complétée par un droit purement éventuel (puisque subordonné à l'existence d'un actif net) au partage du fonds social après dissolution. Autrement dit, le droit de l'associé tant que la société dure n'est pas un “jus in re”, mais un simple “jus ad rem”, droit personnel mobilier”. Et le doyen Ripert considérait aussi que, “pendant toute la vie de la société, l'actionnaire se présente comme créancier de la société”, qu'il s'agisse du dividende, du droit préférentiel de souscription aux augmentations du capital ou de ses droits propres; “toutes ces solutions ne peuvent s'expliquer que parce que l'actionnaire a un droit contre la société, il a apporté des biens et il est créancier à raison de son apport dont il n'a plus la propriété. Si, juridiquement, l'actionnaire s'oppose à l'obligataire, au point de vue économique, il y a ressemblance et non opposition. L'un et l'autre font apport d'argent, ils n'ont pas les mêmes droits mais l'acte est le même.

.....

La jurisprudence s'est prononcée en faveur de l'idée de droit de créance, la plupart des décisions ayant été rendues à propos de la mise en gage ou de la saisie-arrêt de parts sociales ou d'actions.

.....

Il nous paraît donc que le droit de l'actionnaire doit être considéré comme un droit de créance, de nature mobilière, avec les conséquences que cela implique” (JEAN HÉMARD, FRANÇOIS TERRÉ e PIERRE MABILAT, *Sociétés Commerciales*, 3º vol., Paris, Dalloz, 1978, n.º 33 a 35, pp. 23 e segs.)

15. Divergindo dessa orientação nos casos em que há emissão de um documento representativo da participação acionária, parte da doutrina admite que em relação a ele o titular exerce a propriedade, aplicando-se consequentemente o direito das coisas (TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE, ob. cit., vol. I, nº 95, p. 143, e, anteriormente, LACERDA DE ALMEIDA, *Direito das Coisas*, Rio de Janeiro, J. Ribeiro dos Santos — Livreiro-Editor, 1908, § 4º, p. 45).

16. Mas, no caso das ações escriturais, não há dúvida de que não existe título representativo de crédito, razão pela qual não podem constituir

"títulos de crédito na acepção material que deles se tem" (RUBENS REQUIÃO, ob. cit., p. 105). No mesmo sentido, afirma TULLIO ASCARELLI:

"É evidente que só é possível falar em títulos de crédito ou títulos-valores, quando tenham sido emitidos os títulos das ações e com referência a estes títulos" (TULLIO ASCARELLI, **Teoria Geral dos Títulos de Crédito**, S. Paulo, Saraiva, 1943, p. 184, nota 1).

17. Descabe, consequentemente, a aplicação do direito das coisas, pois evidencia-se a presença de um direito obrigacional, ou seja, de um crédito não corporificado num papel ou certificado, constituindo uma verdadeira **intangible share** para usar a terminologia norte-americana. A inexistência do direito real faz com que a transferência dessas ações deva ocorrer, em boa técnica, mediante cessão e não em virtude de venda, como bem salienta no particular MODESTO CARVALHOSA (**Comentários à Lei de Sociedades Anônimas**, São Paulo, Saraiva, 1977, vol. I, p. 176). Trata-se, pois, de um crédito que abrange os direitos de receber os dividendos nas épocas normais, de cooperar na sociedade e de obter a soma que for determinada por ocasião da liquidação (CARVALHO DE MENDONÇA, ob. cit., vol. 3, n.º 1.045 e seguintes, pp. 429 e segs.).

18. Tratando-se de um direito de crédito ou direito obrigacional, o seu regime legal é o aplicável às obrigações em geral e que consta no Livro III do Código Civil. Assim sendo, em vez de examinar a regulamentação do condomínio de ações, prevista pelo direito das coisas, cabe examinar a possível incidência do regime das obrigações solidárias e, em particular, da solidariedade ativa (Código Civil, Livro III, Capítulo IV, Seção II, arts. 898 a 903).

19. Vários foram os autores que, em escólio aos arts. 34 e 35 da Lei nº 6.404, criticaram as expressões "contas de depósito" e "instituição depositária", neles usadas, para designar o sistema das ações escriturais. Antes de convertido em lei, GERALDO VIDIGAL havia censurado o projeto nos seguintes termos:

"Na verdade, a conta de depósito não se compadece com a figura da ação escritural.

Escriftrual é aquilo que nasce da escrituração. Dessa forma, chama-se "moeda escritural" aos depósitos bancários à vista, por constituirem meios de pagamento, por exibirem qualidades típicas da moeda — instrumento de troca, reserva de valor, poder de compra, instrumento de liquidez. Distingue-se a moeda escritural das demais espécies de moeda por não se apoiar em nenhum suporte físico, consistindo apenas num lançamento de depósito à vista, efetuado nos livros de um banco.

A idéia da ação escritural nasceu exatamente do funcionamento da moeda escritural, como decorre dos dispositivos que estabeleceram o critério da presunção de sua propriedade e o processo de sua transferência.

Ao revés a conta de depósito supõe um corpo a ser depositado, objeto do depósito: posso depositar em um banco moeda circulante — e faço dessa forma nascer moeda escritural. Parece sem sentido, no entanto, a referência à "conta de depósito de ações escriturais" quando a ação escritural não existe ao realizar-se a operação a que o anteprojeto chama depósito, quando o "depósito" de que trata o anteprojeto supõe a inexistência ou a prévia destruição do corpo representando o que será depositado" (artigo publicado na revista **Balancete**, e em **Bolsa**, nº 394, 4 de julho de 1979, p. 12).

20. Em junho de 1979, PEDRO HENRIQUE TEIXEIRA, então Superintendente Jurídico da Comissão de Valores Mobiliários, ao tratar do sistema de ações escriturais, também bateu na mesma tecla ao afirmar:

"Endosso a crítica que alguns fazem, porém, à expressão "depósito" usada na lei. Na realidade, não há o que seja depositado, pois no sistema escritural não há a emissão de certificado da ação. Há é a escrituração nos registros da instituição financeira da titularidade da ação" (**Bolsa**, nº 395, 2 de julho de 1979, p. 10).

21. Não discrepam dessa opinião os comentadores sistemáticos do novo diploma das sociedades anônimas. Assim, EGBERTO LACERDA TEIXEIRA e JOSÉ ALEXANDRE TAVARES GUERREIRO acentuam haver uma flagrante incompatibilidade entre a idéia de depósito e a natureza das ações escriturais, mormente

"quando se considera que, nos termos do art. 1.265 do Código Civil, obriga-se o depositário a restituir a coisa móvel ao depositante, assim que este o reclame. Ora, no regime da Lei nº 6.404, não se prevê a possibilidade de o acionista depositante reclamar da instituição financeira depositária a restituição de qualquer coisa móvel. Ao contrário, depreende-se da sistemática da lei que as ações escriturais nascem de lançamentos contábeis nas contas da instituição financeira depositária e não podem ser convertidas em ações com certificado emitido" (**Das Sociedades Anônimas no Direito Brasileiro**, vol. 1, José Bushatcky Editor, 1979, p. 218).

22. É da mesma tônica a censura de MODESTO CARVALHOSA para quem:

"Fala a lei em "depósito", em "conta de depósito" e em "instituição depositária" (art. 35). **Ao fazê-lo, comete uma série de equívocos fundamentais.** Em primeiro lugar, porque, sendo as ações escriturais bens incorpóreos, não podem ser objeto de depósito. Em segundo, porque a conta de depósito supõe, evidentemente, um bem corpóreo a ser depositado, o qual constitui o seu precípicio objeto. Em terceiro lugar, porque é da essência dos contratos de depósito o direito do depositante à exibição do bem depositado. Ora, se a ação escritural pressupõe a inexistência de certificado, não haverá bem depositável,

passível de conta de depósito e muito menos de contrato dessa espécie.

A ação escritural, como o próprio nome indica, nasce da escrituração e não de depósito de qualquer valor mobiliário corpóreo. Não há, portanto, lançamento de depósito de ações nos livros da instituição administradora, mas sim lançamento da própria ação. Esta se configura pela escrituração, tendo como requisito necessário a inexistência de qualquer certificado que a represente. Na hipótese de conversão, v.g., de ações ao portador em escriturais, a lei exige, inclusive, o cancelamento, vale dizer, a eliminação dos certificados em circulação. Em consequência, não existe "conta depósito", mas sim **conta corrente de ações**. Estas, além de constituídas pela escrituração, transferem-se também pelo sistema escritural" (obra citada, vol. I, págs. 179 e 180).

23. Nessa ordem de idéias, EGBERTO LACERDA TEIXEIRA e TAVARES GUERREIRO entendem que, entre a companhia e a instituição financeira, melhor fora falar na existência de um **contrato de prestação de serviços**, já que o próprio texto legal deixa entrever essa relação jurídica, ao aludir a "serviços de ações escriturais", nos §§ 2º e 3º do art. 34 (obra e local citados).

24. Idêntica é a posição de MODESTO CARVALHOSA, que salienta:

"Não se pode, outrossim, falar, como faz a lei, em "instituição depositária". O contrato entre a companhia e a instituição, tendo por objeto as ações escriturais, é de prestação de serviços de administração e nunca de depósito. A instituição presta serviços de lançamento da propriedade das ações e sua transferência. A relação contratual é direta entre a companhia e a instituição, não sendo parte o acionista.

Cabe ao acionista, no entanto, embora estranho à relação contratual, receber da instituição administradora extrato de conta corrente (printout) e comprovante de propriedade da ação (statement of registered ownership). Os lançamentos são feitos em contas correntes e não em contas de depósito, como — sempre erroneamente — fala a lei" (obra citada, p. 180).

25. É discutível a tese que aponta a improriedade do **nomen juris** utilizado pelo legislador para configurar o contrato de serviços de ações escriturais, não nos cabendo endossar a crítica de que se não ajusta ao perfil dogmático do contrato de depósito a entrega de bens incorpóreos (MAURO BRANDÃO LOPES, S.A., **Títulos e Contratos Novos**, Ed. Revista dos Tribunais, 1978, pp. 45 e seguintes).

26. Concordaríamos até em dizer que "os bens incorpóreos não são depositáveis, salvo excepcionalmente", como diz PONTES DE MIRANDA (**Tratado de Direito Privado**, vol. 42, 2ª ed., Borsói, 1963, p. 334). Mas, na verdade, a lei, ao definir o bem depositado, fala apenas em "objeto móvel",

sem fazer qualquer diferença entre bens móveis corpóreos e incorpóreos (Código Civil, art. 1.265).

27. Ademais, admite expressamente o depósito de coisas fungíveis (Código Civil, art. 1.280), e, bem que atraia, neste caso, para o seu regime jurídico, as disposições relativas ao mútuo, continuam as duas espécies contratuais perfeitamente distintas. De resto, no depósito bancário, mais do que uma coisa fungível, o bem depositado é, na verdade, o valor pecuniário — bem incorpóreo — que o dinheiro representa. Ora, o depósito de ações escriturais tem igualmente por objeto um bem móvel incorpóreo, com a vantagem de não ser fungível, o que lhe empresta o caráter de depósito regular, que ao depósito bancário falece.

28. Enfim, como diz RUBENS REQUIÃO, **legem habemus**, e o legislador dilatou o conceito de contrato de depósito para albergar as ações escriturais, pelo que ao intérprete cabe apenas “ajustar aos padrões clássicos as distorções consentidas pelo legislador” (obra citada, p. 284).

29. Por derradeiro, cumpre acentuar que a relação contratual em apreço é entre a companhia e a instituição, não sendo parte o acionista, se bem que este, embora estranho à relação contratual, deva receber da instituição financeira extrato de conta corrente de suas ações, ao término de todo mês, quando movimentada a conta, ou ao menos uma vez por ano, mesmo que não haja movimentação, a título de comprovante de propriedade da ação (statement of registered ownership) bem como possa determinar, através de ordem escrita, que a instituição financeira opere, por lançamento, a cessão das ações escriturais, ou realize outros negócios de alienação e garantia (arts. 35, § 1º, 39 e 40).

30. Ademais, a lei autoriza a instituição financeira a cobrar do acionista o custo do serviço de transferência da propriedade das ações escriturais, se houver previsão estatutária neste sentido (art. 34, § 3º).

31. A relação contratual de prestação de serviços em tela, porém, é apenas e exclusivamente entre a companhia e a instituição financeira depositária, a quem aquela delegou a função de registro das ações em regime escritural, assim como poderia delegar a escrituração e a guarda dos livros de registro e transferência de ações e a emissão dos certificados e agente emissor autorizado, no caso de ter ações com certificado (art. 27).

32. Passemos, agora, a outro tema básico da presente questão: o condomínio acionário. Vedado, em nosso direito, o fracionamento das ações, nada impede que estas, em relação aos acionistas, sejam objeto de propriedade em comum, quer em decorrência de convenção ou ato **inter vivos**, quer por força de sucessão **mortis causa**. Não se deve confundir a propriedade de frações de ação com a co-propriedade de ações. A Lei nº 6.404, na esteira do Decreto-Lei nº 2.627, expressamente o afirma, estabelecendo normas atinentes ao condomínio, sem quebra do princípio da indivisibilidade (art. 28). Esta decorre da igualdade das ações e se relaciona com os direitos que a ação confere ao seu titular, e que não podem ser fracionados. Assim sendo, pertencendo a ação a diversas

pessoas e tendo em vista o princípio da indivisibilidade, prevê a lei que somente um dos condôminos poderá exercer os direitos inerentes à ação, na qualidade de **representante do condomínio**, que for por todos escolhido. Se os condôminos assim não procederem, a sociedade, por deliberação da assembléia, suspenderá o exercício dos direitos inerentes à ação, perdurando a suspensão até que seja cumprida aquela obrigação legal (arts. 120 e 122).

33. Cabe, portanto, ao representante do condomínio o exercício dos direitos societários, pois estes não podem ser exercidos por todos, em razão do princípio da indivisibilidade. A escolha desse representante do condomínio de ações far-se-á em conformidade com as normas do direito comum, a saber, arts. 635 e seguintes do Código Civil e arts. 1.112 e 1.117 do Código de Processo Civil. Nesse sentido, os comunheiros reunir-se-ão e, por maioria absoluta, elegerão o representante. Em caso de empate, recorrer-se-á ao Judiciário, a requerimento de qualquer condômino. O juiz, ouvindo os demais condôminos, decidirá, segundo as regras de direito. Escolhido o representante, os condôminos comunicarão, por escrito, à administração da sociedade o nome daquele, valendo a comunicação como documento de mandato, sem necessidade de procuração.

34. Esse representante pode ser condômino, ou não. MIRANDA VALVERDE, no império do Decreto-Lei nº 2.627, entendia que os condôminos, ou o juiz, não poderiam escolher pessoa estranha para representar perante a sociedade, tendo em vista o princípio de que "só o acionista tem o direito a exercer os direitos inerentes à ação" (**Sociedades por Ações**, 3<sup>a</sup> edição, 1959, Forense, nº 396, p. 53). Ora, **data maxima venia**, em nenhum dispositivo da lei transata, ou da atual, veda-se possa o acionista outorgar mandato a terceiro não condômino, para exercer os direitos inerentes à sua qualidade de sócio, "como se ele fora". Portanto, o art. 91, § 1º, do Decreto-Lei de 1940, estabelecia que somente acionistas poderiam representar em assembléia geral outros acionistas, para efeito do exercício do direito de voto, mas não nos levava a concluir que a escolha do representante do condomínio deveria recair necessariamente num dos condôminos: poderia ser um terceiro, que, de acordo com o comando citado, deveria também ser acionista. É o que, de certa forma, dá a entender RUY CARNEIRO GUIMARÃES, no seu **Sociedade por Ações**, Forense, Rio, 1960, vol. II, nº 610, p. 126.

35. Ora, com a Lei nº 6.404, não mais precisa o mandatário ser acionista, desde que preencha os requisitos do art. 126, razão pela qual nada impede que o representante do condomínio seja um estranho ou não seja acionista. É a lição dos comentadores do novo diploma (MODOESTO CARVALHOSA, ob. cit., p. 139; WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA, **Comentários à Lei das Sociedades Anônimas**, Forense, vol. 1, 1977, p. 241) e do direito comparado (ADRIANO FIORENTINO, "Comproprietà e Cousufrutto di Azioni", **Rivista del Diritto Commerciale**, Milão, 1946, vol. 4, 252; MARCEL HAMIAUT, **La Réforme des Sociétés Commerciales**, Paris, 1966, vol. II, em escólio do art. 163 da Lei nº 66.537, de 24 de julho de 1966).

36. Eleito o representante do condomínio, este, daí em diante, exercerá todos os direitos correspondentes à ação, como se fora seu único titular, exceção, é claro, do direito de aliená-la ou onerá-la, sem expresso consentimento dos demais condôminos, já que tais atos exorbitariam da sua representação. "In breve: la procura conferita al rappresentante comune (diz FIORENTINO no trabalho acima citado, p. 254) è una procura generale e quindi non comprendente il potere di compiere gli atti che eccedono l'ordinaria amministrazione, si non risulti espressamente il contrario."

37. Advirta-se que, correlativamente, se indivisíveis os direitos inerentes à ação, em face da sociedade (a serem exercidos pelo representante do condomínio), indivisíveis são também as obrigações dos condôminos dessa mesma ação, os quais respondem *in solidum* perante a sociedade. Apli-cam-se, na espécie, as normas do direito comum relativas às obrigações indivisíveis (arts. 889 e 891 do Código Civil). Assim sendo, a sociedade pode exigir de qualquer deles, e não apenas do representante do condomínio, a totalidade das obrigações devidas. O condômino que satisfizer a obrigação ficará sub-rogado no direito da sociedade em relação aos demais condôminos.

38. Finalmente, cabe ponderar que a doutrina admite que, independentemente da procuração dos demais condôminos, qualquer um deles represente o condomínio perante a sociedade (RUBENS REQUIÃO, obra citada, vol. I, p. 208).

39. Todas essas considerações são obviamente válidas também no que tange ao condomínio de ações escriturais. A ação escritural nasce da sua escrituração na contabilidade da instituição administradora, em ato que corresponde ao "depósito" daquele valor mobiliário. Nessas condições, falar em lançamento de depósito de ações nos livros da instituição financeira é o mesmo que falar em lançamento da própria ação escritural. Esta se configura pela escrituração, tendo como requisito necessário a inexistência de qualquer certificado que o represente (sobre o alcance "constitutivo" dos registros contábeis, ver VICENZO PANUCCIO, *La Natura Giuridica delle Registrazioni Contabili*, Nápoles, 1964).

40. Ademais, além de constituídas pela escrituração, as ações escriturais transferem-se também pelo sistema escritural. "A transferência da ação escritural opera-se pelo lançamento efetuado pela instituição depositária em seus livros, a débito da conta de ações do alienante e a crédito da conta de ações dos adquirentes" (art. 35, § 1º). Por conseguinte, a propriedade da ação escritural presume-se pelo registro na conta de depósito de ações, aberta em nome do acionista nos livros da instituição autorizada (art. 35, *caput*), e o comprovante da propriedade da ação é o extrato de conta corrente fornecido pela instituição administradora (arts. 35, § 2º, e 126, IV).

41. Ora, quando as ações pertencerem a mais de uma pessoa, devem os co-proprietários concomitantemente serem co-titulares de contas de depósito, abertas nos livros da instituição depositária, a crédito dos quais foram lançadas as ações escriturais respectivas. Salvo estipulação

em contrário essas contas correntes de ações em condomínio revestem a forma de **conta conjunta simples**, não solidária, na qual a movimentação depende da participação de todos os acionistas (ou do representante comum condômino ou estranho, a que tenha sido outorgado mandato para tanto), em virtude da indivisibilidade dos direitos inerentes à ação, e da correlata indivisibilidade das obrigações frente à sociedade (SYLVIO MARCONDES, "Subscrição de ações em condomínio", in **Problemas do Direito Mercantil**, 1970, pp. 216 e seguintes).

42. Nada impede, todavia, que as partes possam estabelecer uma **conta conjunta solidária**, como comprovaremos em seguida.

43. Na realidade, é preciso fazer a adequada distinção entre a indivisibilidade, que se refere ao objeto sobre o qual o direito se exerce, e a solidariedade que vincula os sujeitos da relação jurídica. Na realidade, a indivisibilidade do objeto não implica em solidariedade e pode haver solidariedade em relação a um objeto divisível. A respeito dessa distinção já tivemos a ocasião de escrever:

"Na solidariedade existe um vínculo jurídico unitário, uma ligação entre os sujeitos ativos ou passivos da relação jurídica, enquanto na indivisibilidade a unidade é do objeto da relação jurídica, tanto assim que na solidariedade as partes continuam conjuntamente vinculadas no caso de inadimplemento da obrigação e de surgimento da responsabilidade, enquanto no caso de indivisibilidade, deixando a prestação de ser indivisível por se ter transformado no valor monetário da indenização cada um dos devedores só responde pela sua quota e cada um dos credores só tem direito a receber a fração do montante total que lhe cabe" (ARNOLDO WALD, **Obrigações e Contratos**, 5ª edição, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 29).

44. A indivisibilidade se impõe na relação entre a empresa e o acionista, e o condomínio ou a pluralidade de titulares produz efeitos entre os mesmos. Trata-se de fazer a distinção entre a chamada **relação externa**, que existe entre os credores e o devedor, e a relação interna na qual os vários credores acertam os seus direitos mediante o uso das ações regressivas. Ora, de acordo com a nossa legislação, na relação externa, qualquer credor pode exigir o pagamento total do débito. Ao contrário, na relação interna, aquele que recebeu o débito deve pagar aos demais as parcelas que lhe são devidas. A obrigação solidária é uma na relação externa, como tem entendido a melhor doutrina. (ARNOLDO WALD, obra citada, pág. 37).

45. A questão poderia parecer mais difícil se tivéssemos que aplicar as normas de direito das coisas, que não conhecem, na legislação vigente, a propriedade solidária, a não ser no caso da comunhão universal de bens entre os cônjuges. Não admitimos a chamada comunhão de mãos juntas que existiu no direito alemão (*Gemeinschaft zür gesamten hand*), na qual não existe o fracionamento, sendo cada um dos proprietários titulares do bem na sua totalidade. Mas, na realidade, como vimos, nada impede que se apliquem as normas do direito obrigacional referentes à

solidariedade ativa que é praticada nas contas bancárias em relação aos depósitos de moeda. Ora, já assinalamos que o chamado depósito de ações escriturais se aproxima da conta corrente bancária e o próprio legislador pretendeu aplicar, por analogia, às ações escriturais os princípios que incidem sobre a moeda escritural.

46. Em princípio, portanto, a conta corrente de ações escriturais em condomínio reveste a forma de **conta conjunta simples**, também chamada **conta conjunta indivisível**, com pluralidade de co-correntistas, mas na qual ninguém pode agir separadamente, devendo todos outorgar a um deles, ou mesmo a terceiro, os necessários poderes para o efeito de movimentar a conta. Há quem a denomine também **conta conjunta com mandato** (LAURO MUNIZ BARRETO, **Direito Bancário**, São Paulo, 1975, p. 233). Pela natureza do condomínio acionário, possível é, porém, adotar, na espécie, a **conta conjunta solidária** (fulano e/ou sicrano), em que qualquer dos titulares pode movimentá-la, no todo ou em parte, não sendo de rigor a ação conjunta dos correntistas, desde que expressamente convencionada a solidariedade ativa.

47. A analogia entre a conta corrente de ações e a de dinheiro consagrada na praxe bancária é reconhecida pela doutrina de modo manso e pacífico. O Professor MANUEL BROSETA PONT teve o ensejo de escrever a este respeito:

*“Si el depósito de títulos en cuenta corriente no participa de la naturaleza de la relación de cuenta corriente, ni tampoco de la que es propia al contrato de cuenta corriente mercantil, es necesario reconocer que se asemeja extraordinariamente a la figura denominada cuenta corriente bancaria. En efecto, como en ésta, en la operación que se proyecta existe un contrato previo (el depósito) al que se añade el pacto de cuenta corriente. Como en la cuenta corriente bancaria, el pacto de cuenta corriente que se ha de superponer al depósito de los títulos, generará para la entidad depositaria dos grupos fundamentales de obligaciones: de un lado, realizar una serie de servicios o de operaciones materiales y jurídicas por cuenta y en interés del depositante consistentes en verificar las transmisiones, los ingresos y las restituciones que éstos ordenen, de otro, la sociedad depositaria contraerá igualmente la obligación de realizar todas las anotaciones contables necesarias para reflejar con exactitud y veracidad la situación de los depósitos constituidos en sus cajas. La similitud entre la cuenta corriente bancaria y el pacto de cuenta corriente que nos ocupa es tal, que de éste puede afirmarse como de aquélla que constituya un contrato atípico, cuya naturaleza participa del mandato o comisión (v. supra, pág. 80) y del arrendamiento de servicios, así como de la cuenta corriente mercantil”* (**Estudios de Derecho Bursatil**, Madrid, Tecnos, 1971, pág. 81).

48. Embora consagre a lei o princípio da indivisibilidade da ação, **em relação à sociedade** (como frisa o art. 28 da lei do anonimato), ela

pode ser — e é — divisível, em **relação aos acionistas**, podendo, destarte, ser objeto de propriedade comum. E sendo objeto de comunhão, **nas suas relações internas**, sujeita-se ao disposto no Código Civil, art. 626, que estabelece várias formas de discriminação das partes dos condôminos nas obrigações coletivas, dentre as quais a de "se estipular solidariedade". É o que adverte também PONTES DE MIRANDA:

"A ação não pode ser dividida; mas pode haver comunhão **pro indiviso** e comunhão **pro diviso** das ações ou da ação. Daí dizer o art. 13 do Decreto-Lei nº 2.627: "A ação é indivisível em relação à sociedade". Não entre acionistas e terceiro" (PONTES DE MIRANDA, **Tratado de Direito Privado**, Rio de Janeiro, Editor Borsoi, 1965, tomo L, p. 52, § 5.284).

49. Na realidade, como bem salientou GEORGES RIPERT, a co-propriedade ou condomínio de direito civil é desconhecido pelo direito comercial. A sociedade só conhece um acionista representando os eventuais condôminos (**Traité Elémentaire de Droit Commercial**, 9ª edição, com a colaboração de RENÉ ROBLOT, Paris, Librairie Générale, 1977, 1º vol., nº 1.151, p. 705).

50. Veja-se a controvertida questão de movimentação de conta conjunta, por cláusula de solidariedade, aberta por marido e mulher, após o óbito de um dos cônjuges. Contra essa possibilidade, sustentou-se que, se o regime matrimonial for de comunhão de bens, o credor do banco passa a ser o espólio, dada a indivisibilidade da obrigação, não sendo permitido aos sobreviventes fazer qualquer retirada depois do óbito do co-titular. A disponibilidade dos fundos ficaria, assim, a depender da conclusão do inventário, porque, somente na partilha, se indicariam quais os bens que constituiriam a meação do cônjuge supérstite.

51. Em sentido contrário, objeta-se que essa argumentação contraria a noção de solidariedade ativa. Destarte, na conta conjunta de marido e mulher, casados em comunhão universal, com cláusula expressa de solidariedade, o cônjuge sobrevivente (credor solidário) poderá cobrar o crédito na sua totalidade, mas ficando responsável pelo quinhão que pertence ao espólio. Quer dizer, retirado todo o saldo depositado, o credor (cônjuge sobrevivente) terá de rateá-lo com os co-titulares (representados, no caso, pelos herdeiros), que passam a ter direito de crédito contra o sobrevivente. A prestação é divisível, em relação aos co-titulares da conta, limitando-se o direito de cada herdeiro a uma cota correspondente a seu quinhão hereditário, consoante prescreve o art. 901 do Código Civil (ORLANDO GOMES, **Depósito Bancário**, 8ª aula do curso do Boletim Cambial, p. 13).

52. Esta, aliás, é a orientação que vem consagrada desde J. X. CARVALHO DE MENDONÇA, que escreveu no seu **Tratado de Direito Comercial Brasileiro** (1ª edição, Rio de Janeiro, Typ. do Jornal do Commercio, 1925, vol. VI, Parte I, nº 275, pp. 264 e seguintes):

"Se dois ou mais credores solidários levam ao banco o depósito irregular, convencionado expressamente entre si e este

instituto (a solidariedade ativa somente pode resultar da vontade das partes) que cada um poderá dispor dos fundos, parcial ou integralmente, por meio de cheques, não há nem pode haver o menor obstáculo legal a esta modalidade ou convenção especial anexa à abertura das contas correntes bancárias (depósitos irregulares).

A conta conjunta é, decerto, instituto novo, não regulado por texto expresso legislativo, mas, em todo caso, compõe-se de elementos de outros institutos que a lei positiva estabelece e que por analogia se lhe podem aplicar.

**Se morrer um dos credores solidários, eis a questão que surge: poderá o sobrevivente retirar os fundos depositados?**

O banco, entregando-os, incorre em responsabilidade para com os herdeiros do pré-morto?

Responde-se ainda: a morte de um dos credores solidários não prejudica nem altera o direito dos sobreviventes. A solidariedade não se rompe pela morte de um destes credores. O que se dá simplesmente é o seguinte: os herdeiros do credor falecido não podem singularmente exigir a totalidade dos fundos, mas somente as quotas que corresponderem aos seus quinhões hereditários (Código Civil, art. 901). A herança continua credora solidária; os herdeiros do falecido não podem exigir a totalidade da dívida, porque, tendo esta de ser partilhada, se transmite por quotas-partes a cada herdeiro. Se for um só o herdeiro, com este mantém-se integralmente a solidariedade.

**Morrendo, portanto, um dos credores solidários, depositante do dinheiro em conta corrente, os sobreviventes podem retirar os fundos disponíveis, como o poderiam fazer os herdeiros conjuntamente ou a própria herança pelos seus representantes legais e mediante autorização judicial.**

**Em todos estes casos, a responsabilidade do banco está a salvo**, porque os outros credores conservam intactos os seus direitos (CLÓVIS, *Comentário ao art. 901 do Código Civil*, vol. 4º, 2ª ed., p. 52). **O banco, pagando a um ainda depois da morte de outro, fica com a sua dívida extinta** (Código Civil, art. 900). Não deve ele, porém, pagar a um dos herdeiros do credor falecido sem conhecer ao certo a quota que lhe cabe na dívida.

O banco nada tem a ver com o regresso direto e imediato dos co-credores ou seus herdeiros para com aquele que recebeu a dívida.

**As relações de mandato, de comunhão, de sociedade ou quaisquer outras que existam entre os co-credores, nenhuma influência exercem quanto ao devedor.** O fim principal da solidariedade ativa é permitir ao devedor, conforme se deduz dos arts. 898 e 900 do Código Civil, pagar a um outro credor soli-

dário quer este pagamento se efetue de uma só vez ou por parcelas, ora a um, ora a outro.

Não há dúvida que a convenção pode oferecer perigo aos credores. É indispensável grande confiança recíproca entre eles, por isso, de ordinário somente se pratica entre marido e mulher, se também esta confiança existe em alto grau. Mas, daí não se deduz a condenação absoluta do instituto, nem o banco pode arguir coisa alguma em contrário. Os depositantes que assim ajustam devem conhecer os perigos a que se expõem nas relações entre eles próprios." (Os grifos são nossos.)

53. A jurisprudência tem enfrentado o assunto e, de um modo geral, ela tem assentado que, falecendo um dos correntistas, pode o sobrevivente levantar o saldo depositado, em conta solidária. O Supremo Tribunal Federal, em acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 16.736, louvado em parecer de VICENTE RAO, endossou essa orientação ao entender possível o levantamento integral pelo depositante sobrevivente (*Revista dos Tribunais*, nº 215/469). Outras decisões sustentam que, no caso de óbito de um dos depositantes, computada deve ser no respectivo inventário a metade do depósito, dada a regra do art. 639 do Código Civil, relativa ao condomínio, segundo a qual, nos casos de dúvida, se presumem iguais os quinhões. É a posição do mesmo Pretório Excelso no RE nº 76.613, da Guanabara, julgado em 1968, em decisão na qual entendeu que:

"Conta bancária comum, que a recorrente, legatária, mantinha com o *de cujus*.

Decisão que determinou à legatária devolver metade do saldo daquela conta, que fora por ela levantado, após o óbito.

A lei foi bem aplicada, observando-se a regra do art. 639 do Código Civil, relativa ao condomínio e segundo a qual, nos casos de dúvida, se presumem iguais os quinhões" (*Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 68, p. 569).

54. Só aparentemente as decisões se contendem: nas contas solidárias, assiste ao co-correntista sobrevivente o direito de levantar integralmente o saldo depositado (CC, art. 898), mas, ao fazê-lo, responderá perante os herdeiros do falecido pela parte que lhes caiba (CC, art. 903), razão pela qual, à míngua de estipulação quanto à percentagem das quotas de cada um na comunhão, computado deverá ser no inventário do *de cujus* o crédito quanto à metade do depósito (CC, art. 699).

55. No estrangeiro, a doutrina e a jurisprudência têm examinado, em profundidade, a situação das contas conjuntas com solidariedade, tanto em relação aos depósitos em dinheiro como no tocante aos depósitos de títulos, salientando os autores a vantagem que este instrumento oferece para os depositantes no caso de falecimento de um deles, o que tem justificado a proliferação do mesmo, especialmente na Suíça e na Alemanha. Na sua monografia sobre contas bancárias, na qual renovaram a

obra clássica de JOSEPH HAMEL sobre operações de bancos, VASSEUR e MARIN esclarecem a este respeito:

**"Ainsi compris, le compte-joint présente des avantages indéniables après la morte de l'une des parties. L'un des titulaires étant décédé, l'autre ou les autres peuvent faire fonctionner le compte et effectuer librement le retrait des fonds qui y figurent; en vertu de la solidarité existant entre les titulaires du compte, le banquier n'a pas le droit de s'opposer au retrait effectué par le ou les survivants.**

.....

Le titulaire, qui a procédé à des retraits, est tenu envers chacun des autres de leurs parts respectives. A défaut de convention contraire, la division s'effectue par parts égales.

La solidarité dure aussi longtemps que les parties s'entendent pour la maintenir. Si une durée de solidarité a été originellement fixée, il convient de la respecter. Si aucune durée n'a été fixée, chacune des parties peut à tout moment y renoncer, à condition de prévenir les autres parties et le débiteur dans un délai qui leur permette d'éviter toute perte.

.....

Par suite de l'**intuitus personae** que préside au fonctionnement des comptes en banque, il faut admettre que en principe, après le décès d'un des titulaires du compte-joint, ses héritiers n'ont aucun droit à prendre la place de leur auteur et à faire fonctionner le compte; seuls les co-titulaires survivants conservent tous leurs droits. Si les héritiers veulent empêcher que les titulaires survivants ne vident le compte, il leur faut entreprendre, au nom de la succession, les poursuites de l'article 1.198 du Code Civil; il n'apparaît pas que la banque puisse refuser de renseigner les héritiers du titulaire décédé sur le compte.

.....

Certains auteurs (Escarra, **Cours**, n° 1.333, note 4) se sont posé la question de savoir si le droit reconnu aux survivants de continuer à exercer des retraits était conciliable avec l'article 1.939 C. Civ. qui dispose qu'en cas de décès du déposant, la restitution du dépôt est due à ses seuls héritiers et avec l'article 2.003 C. Civ. qui prévoit que le mandat est révoqué à la suite du décès du mandant. En réalité, cette question est en porte-à-faux; d'une part les titulaires du compte-joint, qui sont liés à l'égard du banquier par les liens de la solidarité active, ne sont pas des mandants les uns à l'égard des autres; d'autre part, à raison de ces mêmes liens de solidarité active qui les unissent, chaque titulaire du compte est à considérer comme déposant et par conséquent doit être admis en tout temps à procéder au retrait des sommes déposées; les rapports entre titulaires du compte et banquiers doivent être distingués

des rapports qui existent entre titulaires du compte" (JOSEPH HAMEL, *Banques et Opérations Bancaires*, Tomo I, *Les Comptes Bancaires*, de autoria de MICHEL VASSEUR e XAVIER MARIN, Paris, Sirey, 1966, n.º 206 a 209, pp. 245 a 248).

56. Dentro da mesma orientação, CHRISTIAN GAVALDA e JEAN STOUFFLET afirmam que, em virtude da solidariedade ativa, cada credor pode levantar a totalidade do crédito, mantendo-se o vínculo durante a vigência do prazo convencional ou até o fechamento da conta mediante acordo das partes ou em virtude de decisão judicial. Essa solidariedade se impõe sempre na relação externa entre o depositante e o banqueiro, mas não prejudica os direitos que os vários credores possam ter na relação entre eles existente e cuja natureza deve ser examinada em cada caso concreto, conforme a natureza jurídica do ato que ensejou a abertura da conta, que pode envolver, conforme o caso, uma sociedade de fato, uma doação, um mandato ou qualquer outra operação. Antigamente, na França, na conta conjunta do casal, a morte de um dos cônjuges implicava em fechamento da conta em virtude do regime matrimonial então vigente. A partir de 1965, a jurisprudência reconhece que não existe, no caso, qualquer motivo para que seja fechada a conta nessa hipótese (CHRISTIAN GAVALDA e JEAN STOUFFLET, *Droit de la Banque*, Paris, Presses Universitaires de France, 1974, n.º 404 e segs. e pp. 530 a 535). O mesmo raciocínio se aplica ao Direito brasileiro, a partir do momento em que desapareceu a incapacidade relativa da mulher casada em virtude da promulgação da Lei nº 4.121 e a fortiori em virtude do recente desaparecimento do regime legal da comunhão universal de bens e da consagração da comunhão parcial como forma adotada no caso de silêncio das partes.

57. No direito espanhol e hispano-americano, alguns autores chamam a conta bancária solidária de "obrigação disjuntiva" (obligación disjunta no direito argentino), reconhecendo que nela qualquer credor pode reclamar a totalidade da dívida de devedor comum, mesmo após a morte do outro credor solidário (COLMO, *De las Obligaciones en General*, Buenos Aires, 1944, p. 309; RODOLFO A. NOGUÉS, *La Cuenta Corriente Bancaria*, Buenos Aires, Ediciones Pannendille, 1970, p. 102, *in fine*, e p. 103; FRANCISCO SALINAS QUIJADA, *Las Cuentas Indistintas*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1976, p. 126).

58. Na verdade, como advertiu ASCARELLI em estudo magistral sobre a matéria, "a doutrina descuidou do problema das relações entre solidariedade ativa e condomínio. A hipótese de contas conjuntas de títulos depositados (como depósitos regulares) num banco e pertencentes em comum a várias pessoas é, entretanto, freqüente; não rara a hipótese de compra de ações realizada por várias pessoas em comum, com crédito solidário. A casuística do direito comercial faculta, neste como em outros casos, demonstrar a vitalidade de institutos que pareciam obsoletos. A solidariedade ativa, geralmente descuidada na doutrina, que nela via uma hipótese de rara ocorrência, volta hoje a demonstrar a sua vitalidade no direito bancário" ("Solidariedade ativa e credor solidário" in *Ensaios e Pareceres*, 1952, pp. 48 e segs., e, no mesmo sentido, ARNOLDO WALD, obra citada, p. 38).

# Da responsabilidade dos administradores das sociedades por ações em face da nova lei e da Lei n.º 6.024/74

WILSON DO EGITO COELHO  
Consultor Jurídico do Banco Central

A propósito desse tema, assim se manifestou RUI BARBOSA <sup>(1)</sup>:

“Os diretores de uma sociedade anônima são mandatários do ente coletivo, na administração de cujos interesses estão investidos.

Os princípios que determinam a responsabilidade na administração das sociedades anônimas são, portanto, os mesmos pelos quais se estabelece a responsabilidade no exercício do mandato. Ora, o mandatário responde, assim, por exorbitar dos poderes, que no mandato se lhe conferem, como por se haver com dolo, culpa ou negligência no caso dos poderes conferidos.”

O Decreto nº 434, de 1891, que alterou o Código Comercial na parte relativa às companhias, estipulava, fiel ao mesmo princípio doutrinário da concepção tradicional de culpa, que os administradores das sociedades anônimas eram responsáveis:

1º) à sociedade, pela negligência, culpa ou dolo, com que se houvessem no desempenho do mandato;

(1) *Responsabilidade Pessoal dos Diretores pelos Atos de sua Gestão* — Parecer, 1906, apud ROBERTO ROSAS, in *Notícia do Direito Brasileiro*, 1975/76, pág. 97.

2º) à sociedade e aos terceiros prejudicados, pelo excesso do mandato;

3º) solidariamente à sociedade e aos terceiros prejudicados, pela violação da lei e dos estatutos.

(Decreto nº 434, de 1891, art. 109, que reproduziu e consolidou disposições da Lei nº 3.150, de 1882; Decreto nº 8.821, do mesmo ano; e Decreto nº 164, de 1890.)

O Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, seguindo a esteira da lei anterior, por ele revogada, adotou o mesmo princípio da responsabilidade, baseado na teoria subjetiva da culpa. Assim é que, em seu art. 121, dispunha que os diretores não eram pessoalmente responsáveis pelas obrigações que contraíssem em nome da sociedade em virtude de ato regular de gestão, mas responderiam, civilmente, pelos prejuízos que causassem quando procedessem:

I) dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II) com violação da lei ou dos estatutos.

A violação da lei ou dos estatutos pressupõe, por presunção legal, que o administrador que incide em tal deslize terá agido, no mínimo, culposamente, a menos que, em observância do princípio da inversão de prova, consagrado na lei alemã de 1937 (§ 84, nº 2), conforme indica TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE (²), demonstre ele que a violação resultou de circunstâncias especialíssimas, por ele não provocadas ou relativamente às quais não podia ele ter qualquer influência, ou, ainda, que os prejuízos verificados ocorreriam em qualquer hipótese.

As regras definidoras da responsabilidade dos administradores das S. A. na lei nova, são, como se vê, uma reprodução de outras de igual porte constantes da legislação anterior (Decreto-Lei nº 2.627, arts. 121 e 122). É de dizer-se que, nessa matéria, praticamente nada se inovou. Até mesmo a norma do *vix bonus, vix optimus et purus*, do bom varão ativo e probo, consagrada no *Digesto* (³), numa síntese de ULIPIANO, e que vemos inserida em outros textos mais antigos de nossa legislação, foi transmudada da lei de 1940 para a de 1976, com a mesma roupagem — “O administrador de Companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios” (cf. art. 116, § 7º, do Dec.-Lei nº 2.627, e art. 153 da nova Lei das S.A.). Aliás, os renomados autores do anteprojeto, nas inúmeras palestras que pronunciaram sobre as diretrizes de seu trabalho, sempre realçaram a preocupação que tiveram de trazer para o texto novo tudo o que fosse aproveitável da lei antiga por lhes parecer ser esta a melhor técnica de legislar: manter a regra vetusta, conhecida, de aplicação pacífica e cujo sentido os Tribunais já consagraram.

(2) *Sociedades por Ações*, 2º ed., Forense, 1953, vol. II, pág. 633.

(3) “*Juris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*” — *De justitia et jure* — L. I., T. I.

Essa preocupação, teve-a também MIRANDA VALVERDE relativamente à lei de 1940, em cujo texto foram incorporadas muitas regras do velho Decreto nº 434. O tradicionalismo, talvez até por uma tendência natural do espírito humano, muito mais receptivo que inovador, tem-se constituído em marca de nossas instituições jurídicas e políticas.

De qualquer modo, assinala-se que o princípio subjetivo da responsabilidade tem orientado de modo muito constante nossos legisladores, influenciados, também, por ponderável corrente doutrinária, integrada por juristas de renome universal. Realmente, é difícil conceber-se, filosoficamente, responsabilidade sem culpa. Segundo o magistério de JOSÉ DE AGUIAR DIAS (4), o dissídio que lava na doutrina, com relação ao problema da responsabilidade civil, alcança todos os seus aspectos, começando por sua definição, a cujo propósito se manifestam divergências tão profundas — a acusar a luta, fecunda em consequências, entre a concepção tradicional da culpa e a doutrina moderna do risco — que HENRI e LÉON MAZEAUD, situados entre os maiores pesquisadores da matéria, confessam a tentação de enfrentar o tema sem o definir (5). Talvez, como RENÉ SAVATIER (6), seja mais próprio, mais prático e, portanto, mais preferível considerar a culpa e o risco, não como fundamento, mas como fontes de responsabilidade civil, não importando que a culpa conserve, nesse campo, a primazia, por ser o seu caso mais frequente. Não se repele o risco porque a culpa, muitas vezes, é, sob pena de sancionar-se uma injustiça, insuficiente como fonte geradora de responsabilidade civil (7). A corrente a que se filiam HENRI e LÉON MAZEAUD só admite a responsabilidade civil fundada na culpa; a reparação baseada na teoria do risco classifica-se como *obrigação de indenizar*. *Nosso direito, conquanto perfilhe, em suas linhas mesmas, a doutrina da culpa, ou da responsabilidade subjetiva na reparação civil, em alguns institutos bem delineados acolhe a concepção adversa. Assim, nos casos de reparação civil em matéria de acidente de trabalho, transporte e ainda nas hipóteses em que o dano é causado por um agente do Poder Público, vigora o princípio objetivo da responsabilidade, ou a teoria do risco, em que o elemento subjetivo é irrelevante para caracterizar a obrigação de indenizar.*

É certo que autores de renome, como GASTON MORIN (8), entendem que a idéia do resarcimento, tomada como reação a uma ação danosa, necessária ao restabelecimento de uma harmonia quebrada, deve situar-se acima da idéia de responsabilidade. Para ele, o sistema da culpa, nitidamente individualista, evolui para o sistema solidarista da reparação do dano, que ganha, assim, uma noção de assistência, de previdência e de garantia, como bases comple-

(4) *Da Responsabilidade Civil*, 3<sup>a</sup> ed., Forense, 1954, T. I., pág. 21.

(5) *Traité Théorique et Pratique de la Responsabilité Civile, Délictuelle et Contractuelle*, 3<sup>a</sup> ed., Paris, 1938, T. 1º, pág. 1, apud AGUIAR DIAS.

(6) *Traité de la Responsabilité Civile en Droit Français*, Paris, T. 1, pág. 1, apud AGUIAR DIAS.

(7) AGUIAR DIAS, in ob. cit., págs. 22/23.

(8) *La Loi et le Contrat — La Décadence de leur Souveraineté*, Paris, 1927, apud AGUIAR DIAS, in ob. cit., pág. 25.

mentares da obrigação de reparar<sup>(9)</sup>. Não ignoramos que essa é uma tendência do Direito moderno, mais social que individual.

Mas a reparação do dano, baseada no princípio subjetivo da responsabilidade, também é inspirada na preocupação de harmonia e equilíbrio que orienta o direito e lhe constitui o elemento animador<sup>(10)</sup>, e, tal como é concebido modernamente, identifica-se como em estado aprimorado de evolução. A partir do princípio do talião (*Si membrum rupsit ni eo facit talio est*), inscrito na Lei das XII Tábuas, evoluiu para o *princípio da compensação*, isto é, em lugar da vingança ou retaliação, percebeu-se que seria mais conveniente ao prejudicado *compor-se* com o autor da ofensa para receber deste uma prestação que lhe reparasse o dano sofrido. Já, então, se admitia ser filosoficamente inaceitável cobrar-se a retaliação na hipótese de *dano involuntário* (sem culpa), porque, neste caso, o efeito seria precisamente o oposto ao da reparação, face à duplicação do dano: onde era um, passariam a ser dois os lesados<sup>(11)</sup>.

O Código Civil francês, de 1804, também conhecido como “Código Napoleão”, grande monumento jurídico do século XIX e que serviu de modelo e inspiração aos códigos mais modernos, já estabelecia em seus arts. 1.382 e 1.383, por influência de DOMAT e POTIER, o princípio legal de que a responsabilidade civil se funda na culpa:

“Art. 1.382 — “Tout fait quelconque de l’homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.”

“Art. 1.383 — “Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par son négligence ou par son imprudence.”

Como observa EDUARDO GUASTINI<sup>(12)</sup>, além dos países que foram compelidos pelas armas a adotar o “Código Napoleão”, vários outros o tomaram como ponto de partida para suas próprias e autônomas legislações, tais como a Romênia, a Itália, o Egito, o Canadá, o Uruguai, a Argentina (este, através do “Esboço” de nosso TEIXEIRA DE FREITAS) e até o Japão. Não é, pois, de estranhar — prossegue EDUARDO GUASTINI — tivesse a teoria da culpa a consagração que teve e constitua ainda hoje a corrente clássica da doutrina da responsabilidade, da qual não se afastaram nem o Código Civil alemão, que a adotou no seu § 823, nem o Código das Obrigações da Suíça, no art. 41<sup>(13)</sup>.

(9) Cf. AGUIAR DIAS, in ob. cit., pág. 25.

(10) Cf. AGUIAR DIAS, in ob., col. e págs. cits.

(11) Cf. AGUIAR DIAS, in ob. e vol. cits., pág. 26.

(12) *Da Responsabilidade Civil*, Separata de aula, s/d.

(13) Dispõe o art. 41, do Código suíço das Obrigações: “Celui qui cause, d'une manière illicite, un dommage à autrui soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence, est tenu de le réparer.”

Mesmo em países como a Inglaterra e os Estados Unidos, em que o direito não é codificado, teve influência o princípio da responsabilidade fundado na culpa. ARTHUR KUHN — citado por GUASTINI — diz, em seu *Princípios de Direito Anglo-American*, que, em geral, a medida da responsabilidade é equivalente em direito romano e inglês, sustentando POLLACK que as *Pandectas* no que concerne à “Lei Aquilia”, contêm os mesmos princípios do direito inglês.

A generalização do princípio aquiliano (in *lege Aquilia et levissima culpa venit*) empolgou o direito dos países civilizados, podendo ser identificado nas legislações mais antigas, como no Código Visigótico — fonte do direito peninsular — e na Lei das Sete Partidas. No Código Visigótico, não se estabelecia diferença entre responsabilidade civil e responsabilidade criminal. A *composição* era equiparada à pena. Na Lei das Sete Partidas é clara a tendência afirmadora do princípio subjetivo quando, ao estabelecer a responsabilidade de terceiros por pessoas “que no puedan ser acusadas de ningun yerro” (parentes de pessoas privadas de razão), observava que só subsistiria o preceito quando estas pessoas não fizessem guardar aquelas “de guisa qui no puedan fazer mal a otri” (culpa *in vigilando*, do direito moderno).

De uma maneira geral, em nosso sistema jurídico, o autor, direto ou indireto, do *ato ilícito* fica obrigado a reparar o dano. Por *ato ilícito* entende-se qualquer ato, positivo ou negativo, praticado com violação do direito, com dolo (ação ou omissão voluntária), ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), causando dano a outrem<sup>(14)</sup>.

Está dito no art. 159, do Código Civil:

“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.”

A culpa, como se vê, segundo textualmente descreve J. X. CARVALHO DE MENDONÇA<sup>(15)</sup>, é elemento do ato ilícito, e deve ser aqui entendida no amplo sentido, existindo todas as vezes que a alguém é imputável a lesão de um interesse juridicamente protegido, ou, melhor, do direito alheio; ela compreende, nesta lata significação, tanto o dolo como a culpa no sentido restrito; o *dolo*, se o ato é praticado com a *intenção* de causar dano, isto é, de lesar direito de outrem; a *culpa* no sentido restrito, se, *sem a intenção* de lesar o direito de outrem, o agente não emprega a devida diligência para evitar a lesão.

Inclua-se entre as modalidades da culpa, além da negligência e da imprudência, a *imperícia*, também conhecida como *culpa profissional*.

Com este ligeiro resumo histórico, quisemos significar a forte tendência que nosso Direito sempre demonstrou em acolher o conceito subjetivo da responsabilidade como norma geral embasadora da reparação do dano.

(14) J. X. CARVALHO DE MENDONÇA, in *Tratado de Direito Com. Bras.*, 7<sup>a</sup> ed., 1964 — Freitas Bastos, vol. VI, 1<sup>a</sup> Parte, n.º 574.

(15) Ob., vol. e n.os cits.

Acolheu-o, mais uma vez, integralmente, a nova Lei das S.A., relativamente aos administradores das Companhias.

### *Da responsabilidade dos administradores de instituições financeiras*

O Decreto nº 19.479, de 1930, estabelecia em seu art. 5º que: "Os bancos e casas bancárias que se sentirem na impossibilidade de retomar seus pagamentos normais, após a terminação do prazo concedido, poderão, durante o referido prazo, requerer a Inspetoria-Geral de Bancos<sup>(16)</sup> sua liquidação, a qual se processará de acordo com a lei de falências, mas fora do juízo, sob a direção de um liquidatário eleito pela maioria dos credores e sujeito à fiscalização de um delegado do Governo Provisório, que poderá substituí-lo quando entender." Esse dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 19.634, de 1931. Em 1946, os Decretos-Leis nºs 9.228 e 9.346 revigoraram e completaram as disposições anteriores sobre o assunto.

Foi o Decreto-Lei nº 9.328, de 10 de junho de 1946, que, pela primeira vez, dispôs sobre a responsabilidade de diretores de bancos e casas bancárias<sup>(17)</sup>. As normas desse decreto-lei assemelham-se às que vigoram hoje disciplinando a matéria. Com efeito, estabelecia aquele diploma:

"Art. 1º – Respondem solidariamente pelas obrigações que a sociedade houver assumido durante a sua gestão, os bens dos diretores dos bancos e casas bancárias sujeitos à liquidação extrajudicial (...), ou que solicitarem concordata ou forem declarados falidos, dentro de um ano a contar da vigência desta Lei, ainda que o seu capital seja constituído por ações.

Art. 2º – Em caso de liquidação extrajudicial, compete à Superintendência da Moeda e do Crédito determinar a arrecadação dos bens referidos no artigo anterior, ou requerer o seu seqüestro em Juízo."

A Lei nº 1.808, de 7 de janeiro de 1953, é que, contudo, veio definir mais claramente a responsabilidade dos administradores de instituições bancárias e dar sistema à verificação dessa responsabilidade e do resarcimento do dano apurado, por via de ação própria deferida à iniciativa do Ministério Público.

Por essa lei, o velho princípio do *tir bonus, vir optimus et purus*, do bom varão ativo e probo, consagrado no *Digesto*, como assinalamos antes, é novamente revivido, para caracterização da culpa *in abstracto* e *in concreto*. Dispunha o seu art. 1º que:

"Os banqueiros sob firma individual e os diretores ou gerentes de sociedades comerciais, que se dedicarem ao comércio de bancos, deverão empregar, no exercício de suas funções, tanto no interesse da em-

(16) Esse órgão, criado sob a superintendência do Ministério da Fazenda (Decreto nº 14.728, de 1921, art. 2º), teve suas atribuições posteriormente assumidas pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Dec.-Leis nºs 7.293 e 8.495, de 1945).

(17) A distinção entre bancos e casas bancárias era feita tendo-se em vista, exclusivamente, o montante do capital social (Decreto nº 14.728, de 1921, art. 3º, parágrafo único).

presa como no do bem comum, a diligência que todo homem ativo e probo usa na administração dos seus próprios negócios.”

A definição de responsabilidade, com plena incorporação do princípio subjetivo, estampa-se no art. 2º, *verbis*:

“Respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelos bancos e casas bancárias durante a sua gestão e até que elas se cumpram, os diretores e gerentes QUE PROCEDEREM COM CULPA OU DOLO, ainda que se trate de sociedade por ações, ou de sociedades por cotas, de responsabilidade limitada. (Destaque daqui.)

Parágrafo único – A responsabilidade se circunscreverá ao montante dos prejuízos causados, PELA INOBSEVÂNCIA DO DISPOSTO NESTA LEI, sempre que for possível fixá-la”. (Destaque daqui.)

Quer dizer: só seriam reparados os prejuízos causados pela inobservância, por parte dos administradores, da norma de conduta estatuída no art. 1º, e, ainda assim, quando houvessem procedido com culpa ou dolo. Aliás, é expressa a lei a esse respeito, pois o seguinte art. 3º, disponde sobre o inquérito a que deveria proceder a Superintendência da Moeda e do Crédito, para verificar a responsabilidade definida nos artigos anteriores, estabelecia que a medida tinha por fim “apurar se foi observada, pelos diretores e gerentes, a norma de conduta estatuída no art. 1º”.

E mais: a apuração de eventuais prejuízos despontava como matéria secundária. O importante era verificar se os diretores ou gerentes empregavam, no exercício de suas funções, aquela diligência que se espera do homem ativo e probo tal como se na administração de seus próprios negócios. Com efeito, dispunha o art. 4º da lei:

“Verificada a inobservância do disposto no art. 1º, a Superintendência da Moeda e do Crédito enviará o inquérito com o relatório ao juiz da falência ou ao que for competente para decretá-la, o qual o fará com vista do representante do Ministério Público” (grifos daqui).

Com o advento da Lei nº 4.595, de 1964, e por expressa disposição de seu art. 42, o art. 2º da Lei nº 1.808 foi alterado. Substituíram-se as denominações bancos e casas bancárias por instituições financeiras, harmonizando-se dessa forma o texto da Lei de Responsabilidade com a terminologia da nova lei bancária. Eliminou-se do texto alterado a expressão “que procederem com culpa ou dolo”, além de se ter dado maior compactação ao artigo, que ficou assim redigido:

“Art. 2º – Os diretores e gerentes das instituições financeiras respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelas mesmas durante sua gestão, até que elas se cumpram.

Parágrafo único – Havendo prejuízos, a responsabilidade solidária se circunscreverá ao respectivo montante.”

Há quem sustente que, com essa nova redação, o legislador pretendeu instituir para os administradores de instituições financeiras o princípio da *responsabilidade objetiva*, por adoção da teoria do risco criado, pois teria, propositadamente, excluído do novo texto a menção ao elemento subjetivo – culpa ou dolo. Mas, se o tiver pretendido, fê-lo mal, de modo ineficaz, eis que deixou intocados os arts. 1º e 4º da lei, que tratam da norma de conduta e da verificação de sua inobservância, elementos cuja apuração era de preponderante antecedência na composição da responsabilidade dos administradores de instituições financeiras.

O Decreto-Lei nº 48, de 1966, ao dispor sobre a intervenção e liquidação extrajudicial de instituição financeira, estabeleceu que essas medidas determinavam a perda do mandato dos administradores e membros do Conselho Fiscal da entidade, os quais responderiam “em qualquer tempo, pelos atos que tiverem praticado ou omissões em que tiverem incorrido” (art. 1º, § 1º).

A Lei nº 6.024, de 1974, que consolidou toda a legislação existente sobre intervenção e liquidação extrajudicial, unificando-a e, de um certo modo, aperfeiçoando-a, fez o mesmo relativamente à definição e apuração de responsabilidade dos administradores e membros de conselhos fiscais de instituições financeiras. Manteve, praticamente, a mesma redação do Decreto-Lei nº 48, na definição de responsabilidade. Dispõe o seu art. 39:

“Os administradores e membros do Conselho Fiscal de instituições financeiras responderão, a qualquer tempo, salvo prescrição extintiva, pelos atos que tiverem praticado ou omissões em que houverem incorrido.”

O art. 40 da lei constitui mera reprodução literal da regra inscrita no art. 2º, da Lei nº 1.808, com a nova redação dada a esse dispositivo pelo art. 42, da Lei nº 4.595. Mas, já agora, por expressa revogação da Lei nº 1.808 (Lei nº 6.024, art. 57), não mais vigora para o caso o princípio do *vir bonus* (art. 1º), pelo que a finalidade primordial do inquérito, como o concebeu a Lei nº 6.024, não será mais a de verificar a inobservância daquele princípio, pelos administradores de instituições financeiras (art. 4º, da revogada Lei nº 1.808).

Agora, a finalidade do inquérito é verificar as causas que levaram a entidade considerada a se ver submetida a intervenção, a liquidação extrajudicial, ou a falência, bem como apurar a responsabilidade de seus administradores e membros do Conselho Fiscal (Lei nº 6.024, art. 41).

Consigne-se, porém, que as *causas* a verificar serão somente aquelas que eventualmente hajam determinado a “queda” da instituição (art. 43). A expressão “queda”, na lei, é tomada com o sentido de *prejuízo*, pois só se o inquérito *concluir pela existência de prejuízo* é que será remetido a juízo para que se proceda ao arresto dos bens dos imputados e a posterior ação de responsabilidade deles (arts. 45 e 46). Inexistindo prejuízo, o inquérito terá fim, por arquivamento ou apensações (art. 44).

De assinalar-se que, pelo sistema da Lei nº 6.024, além dos casos de prejuízos antecedentes que comprometam a situação econômica ou financeira da

entidade, ou que sujeitem a risco seus credores, ou ainda nas hipóteses de iliquidez, previstas no art. 2º, incisos I e III, e art. 15, inciso I, alíneas *a* e *c*, outros há que igualmente legitimam a intervenção na instituição ou a decretação de sua liquidação extrajudicial: por punição (art. 2º, II e art. 15, I, *b* e *d*); a requerimento dos administradores ou por proposta do interventor (arts. 3º e 15, II); e por extensão (art. 51).

Nos casos em que a *causa* da intervenção ou da liquidação extrajudicial seja *prejuízo* — tomada a palavra com a extensão que lhe é dada no texto legal, isto é, com a significação de perda efetiva ou comprometimento anormal do patrimônio da instituição — ou *punição*, cabe a instauração do inquérito e incide a indisponibilidade de bens a gravar o patrimônio dos presumidamente responsáveis. No primeiro caso, por razões óbvias; no segundo, porque, tendo os administradores concorrido para a imposição da medida punitiva, dessa sua ação ou omissão poderão advir, ainda que indiretamente, prejuízos patrimoniais para a empresa. A superveniência ou não de prejuízos e a imputabilidade mais responsabilidade dos administradores, só em inquérito se apurarão. Não importa saber se qualquer das medidas foi adotada *ex officio*, a requerimento dos administradores, ou, quando for o caso, por proposta do interventor.

Com a revogação da Lei nº 1.808, pela Lei nº 6.024, e o consequente abandono do atributo do *vir bonus*, como norma de conduta legal anteriormente imposta aos administradores de instituições financeiras, ganhou expressão e autonomia um outro princípio, em convivência com o da responsabilidade “pelos atos que tiverem praticado ou omissões em que houverem incorrido” (art. 3º): o princípio da *solidariedade* inscrito no art. 40. Os administradores respondem solidariamente à sociedade “pelas obrigações por ela assumidas durante sua gestão, até que se cumpram.” Não importa aí, a nosso ver, verificar se o administrador agiu com culpa ou dolo. É irrelevante o elemento subjetivo na definição dessa responsabilidade civil. A posição do administrador é a de verdadeiro gerente da obrigação: *um fiador*. É uma solidariedade *passiva*, permitindo que o credor exija e receba da sociedade, ou do administrador, aquilo a que se julgar com direito por haver aquela inadimplido no cumprimento de uma obrigação, que poderá ser contratual ou extracontratual.

O direito societário tradicional, como adverte FÁBIO KONDER COMPARATO<sup>(18)</sup>, fundava-se no princípio da correspondência entre poder de gestão e responsabilidade, no seio da sociedade. Assim, na sociedade em nome coletivo, sendo todos os sócios gerentes, todos eles respondem solidariamente pelas dívidas sociais (Código Comercial, art. 316). Na comandita, os sócios comanditários que praticarem qualquer ato de gestão, ainda que como procuradores, ficam solidariamente responsáveis com os outros sócios (art. 314). Na sociedade de capital e indústria, se o sócio da indústria exercer poderes de gerência, assinando a firma social, “ficará constituído sócio solidário em toda a responsabilidade” (art. 321).

O novo direito societário impôs substanciais transformações àquele princípio. A nova Lei das S.A., em seu art. 117, define outro tipo de responsabilidade,

(18) *O Poder de Controle na Sociedade Anônima*, São Paulo, 1976 — Ed. RT, pág. 349.

digamos, *externa corporis*: a do chamado *acionista controlador*, que responde perante a sociedade pelos danos causados por atos praticados, com abuso de poder. Ocorrendo a hipótese de responsabilidade do *acionista controlador*, nos casos que são exaustivamente especificados, juntamente com ele responderão os administradores, na forma do art. 158, conclusão a que se chega em face do disposto no § 3º do citado art. 117.

Como assinalamos, a *solidariedade* instituída, automaticamente, pela Lei nº 6.024, a vincular o patrimônio dos administradores de instituições financeiras ao cumprimento das obrigações assumidas pela sociedade, durante a gestão deles, independentemente da idéia de culpa ou dolo (responsabilidade objetiva), constitui *exacerbação* que na opinião de FÁBIO KONDER COMPARATO (¹⁹), com a qual compartilhamos, não oferece solução adequada ao problema, pois nem sempre o titular do controle acionário ocupa cargos de direção na sociedade. Ademais, e isto é muito freqüente, o acionista majoritário, soberano, e até mesmo *tirano*, muitas vezes “nomeia” para os postos de gestão “homens de palla”, prepostos seus, quase sempre empregados, que só aparentemente se portam como diretores. Em verdade, nunca passam de meros dependentes hierárquicos do patrão, diante de quem perdem toda e qualquer autonomia de vontade, dele recebendo e cumprindo todas as ordens, em face de incontrastável *temor reverencial*. Esses “diretores”, autênticos *assalariados*, em geral dispõem de patrimônio modesto, adquirido honestamente com o produto do seu salário, insuficiente, portanto, para suportar os encargos das reparações ou o cumprimento das vultosas obrigações da sociedade. A medida, como se tem verificado na prática, às vezes, revela-se geradora de situações sumamente iníquas, sem oferecer, em contrapartida, salvaguardas eficazes.

A evolução do direito francês, nesse particular, muito semelhante à nossa no que concerne ao tratamento que temos dado aos gestores de instituições financeiras, é muito significativa. Inicialmente, como observa literalmente COMPARATO (²⁰), aceitou-se a regra tradicional de que os administradores de uma sociedade por ações respondessem pessoalmente, perante a sociedade e os terceiros credores, tão-só quando houvessem procedido com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou dos estatutos. (Tal como no nosso caso, relativamente a quaisquer Companhias, inclusive instituições financeiras, até o advento da Lei nº 6.024.) Posteriormente, um decreto de 1925 e uma lei de 1940 vieram alterar esse regime, ao permitirem, em caso de falência de uma sociedade anônima, a atribuição da totalidade ou de parte do passivo social ao “presidente diretor-geral” e demais administradores, estabelecendo uma presunção de culpa em relação a eles. Esse regime foi revigorado pelo art. 248 da lei sobre as sociedades comerciais, de 1966. Mas, logo depois, um decreto de 1967 revogou esse artigo para estabelecer que “quando o regulamento judiciário ou a liquidação de bens de uma pessoa jurídica faz aparecer uma insuficiência de ativo, o tribunal pode decidir, a requerimento do síndico, ou mesmo, de ofício, que as dívidas sociais serão suportadas, total ou parcialmente, com ou sem solidariedade, por todos os dirigentes sociais, de direito ou de fato, aparentes ou ocultos, remunera-

(19) Ob. cit., pág. 351

(20) Ob. cit., pág. 352

dos ou não, ou por alguns deles apenas" (Decreto nº 67.563, de 1967, art. 99). Mas, dessa responsabilidade poderiam livrar-se os imputados que demonstrassem ter gerido os negócios sociais com o zelo e a diligência necessários (21).

Tal como no direito societário comum francês, verifica-se que, no direito bancário brasileiro, a tradicional responsabilidade dos administradores sociais por atos culposos ou dolosos, devidamente comprovados, transformou-se em responsabilidade com culpa presumida, ou, mais que isto, em responsabilidade sem causa, ou culpa *in re ipsa*, o que nos parece ostensivamente incompatível com o exercício gerencial do ato de comércio.

Mais próprio seria, no caso de instituições financeiras, adotar-se o que várias nações civilizadas já adotaram, seja por lei expressa, seja por construção pretoriana; a desconsideração da personalidade jurídica da sociedade, perante terceiros, em determinadas circunstâncias, segundo a doutrina de *disregard of legal entity*, que os tribunais americanos desenvolveram tão bem. Aliás, o Projeto de Código Civil, que se acha em exame no Congresso Nacional, adota, ainda que de maneira pálida, a *disregard of doctrine*, ao estabelecer, em seu art. 48, que "a pessoa jurídica não pode ser desviada dos fins estabelecidos no ato constitutivo, para servir de instrumento ou cobertura à prática de atos ilícitos, ou abusivos, caso em que poderá o juiz, a requerimento de qualquer dos sócios ou do Ministério Público, decretar a exclusão do sócio responsável, ou, tais sejam as circunstâncias, a dissolução da entidade. (...) Neste caso, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, responderão, conjuntamente com os da pessoa jurídica, os bens pessoais do administrador ou representante que dela se houver utilizado de maneira fraudulenta ou abusiva, salvo se norma especial determinar a responsabilidade solidária de todos os membros da administração".

Na França, o art. 101 da lei de 13 de julho de 1967, revigorando e ampliando uma norma em vigor desde 1945, sobre a responsabilidade do chamado *maître de l'affaire*, declara que "no caso de regulamento judiciário ou liquidação de bens de uma pessoa jurídica, pode ser declarado, pessoalmente, em regulamento judiciário ou liquidação de bens qualquer dirigente de direito ou de fato, aparente ou oculto, remunerado ou não, que, sob o manto da pessoa jurídica, encobrindo, suas atividades, praticou atos de comércio no seu interesse pessoal; ou dispõe dos bens sociais como se fossem seus; ou prosseguiu, abusivamente, no seu interesse pessoal, uma exploração deficitária, que não podia, senão, conduzir à cessação de pagamentos da pessoa jurídica".

Na Grã-Bretanha, o art. 332 do *Companies Act*, de 1948, estabelece que "se se revela, no curso da liquidação de uma sociedade, que um negócio social foi conduzido com a intenção de fraudar credores sociais, ou qualquer outra pessoa, com intuito fraudulento de modo geral, o tribunal pode, a requerimento do liquidante oficial, ou do liquidante, ou de um credor, ou de qualquer interessado na sociedade, declarar, se julgar oportuno, toda pessoa que participou, conscientemente, dessa atividade responsável, pessoal e ilimitadamente, por uma ou todas as dívidas e outras obrigações da sociedade, na medida determinada pelo tribunal".

(21) Cf. FABIO KONDER COMPARATO, in ob. e pág. cits.

Nos Estados Unidos, os tribunais já consagraram o princípio de que, quando o capital de uma Companhia é manifestamente insuficiente para o exercício de sua atividade empresarial, o controlador (active shareholder) não pode opor o princípio da separação patrimonial, para evitar a execução dos créditos sociais sobre os seus bens, no caso de insolvabilidade da Companhia (22).

Estas são considerações *de lege ferenda*. O que temos atualmente, como palpável realidade, são as enérgicas disposições da Lei nº 6.024, a regular a responsabilidade dos administradores de instituições financeiras, carregando consigo o drástico instituto da indisponibilidade de bens. O art. 51 dessa lei preceitua:

"Com o objetivo de preservar os interesses da poupança popular e a integridade do acervo das entidades submetidas a intervenção ou a liquidação extrajudicial, o Banco Central do Brasil poderá estabelecer idêntico regime para as pessoas jurídicas que com elas tenham integração de atividade ou vínculo de interesse, ficando os seus administradores sujeitos aos preceitos desta Lei.

**Parágrafo único –** Verifica-se integração de atividade ou vínculo de interesse, quando as pessoas jurídicas referidas neste artigo forem devedoras da sociedade sob intervenção ou submetida a liquidação extrajudicial, ou quando seus sócios ou acionistas participarem do capital desta em importância superior a 10% (dez por cento) ou sejam cônjuges, ou parentes até o 2º grau consanguíneos ou afins, de seus diretores ou membros dos conselhos consultivo, administrativo, fiscal ou semelhantes."

Trata-se aí de intervenção ou de liquidação extrajudicial, *por extensão* (idêntico regime). Como diz a lei, a medida tem por objetivo preservar os interesses da poupança popular e a integridade do acervo das entidades submetidas ao regime excepcional nela disciplinado. Isto é, evitar que os controladores das instituições sob intervenção ou liquidação dilapidem ou desviem o patrimônio destas outras, com as quais mantêm *integração de atividade ou vínculo de interesse*. Este é, a nosso ver, o sentido teleológico da norma.

A definição de integração de atividade ou vínculo de interesse, constante do parágrafo único do artigo, não é feliz. Englobam-se como fatos da mesma natureza *relação obrigacional de débito e crédito* ("quando as pessoas jurídicas referidas neste artigo forem devedoras da sociedade sob intervenção..." etc.); *participação acionária simultânea* ("quando seus sócios ou acionistas participarem do capital desta..." etc.); e *relação de parentesco* ("ou sejam cônjuges, ou parentes até o 2º grau (...) de seus diretores ou membros dos conselhos..." etc.). Esse parágrafo não constava do Projeto de Lei originário (nº 1.518-A, de 1973, da Câmara dos Deputados, de iniciativa do Poder Executivo), tendo sido acrescentado, no bojo de um substitutivo, oferecido no Senado pelo relator da matéria, naquela Casa, o ilustre Senador JOSE AUGUSTO, que lhe deu como funda-

(22) Nas referências que vimos de fazer, neste item, ao direito estrangeiro, reproduzimos, textualmente, FABIO KONDER COMPARATO, in ob. cit., págs. 361/363.

mento o art. 34 da Lei nº 4.595. Em verdade, o que se pretendeu com essa norma foi conceituar o *Grupo econômico*, o conglomerado, em que se identificam sociedades controladoras e sociedades controladas, perdendo estas para aquelas parte substancial de sua autonomia gerencial, pois os patrimônios sociais desses entes tendem a confundir-se, de fato, com recíprocas transferências de lucros ou prejuízos por via das mais variadas formas (23). O Grupo econômico poderá constituir, em si mesmo, uma verdadeira sociedade. Os três elementos fundamentais de toda relação societária — a saber, a contribuição individual com esforços ou recursos, a atividade para lograr fins comuns e a participação em lucros ou prejuízos — encontram-se todos no Grupo econômico. Mas, para ser reconhecida, juridicamente, a sua existência, para o efeito de aplicação das normas regulamentares específicas, é mister que a definição legal do Grupo seja suficientemente clara e precisa, de modo a corresponder ao valor de certeza jurídica, que deve animar toda lei bem feita (24).

Portanto, a regra do art. 51, que não é bem feita, há que merecer interpretação cuidadosa a fim de que não se incorra em atecias afrontosas às boas regras da Hermenêutica.

Uma simples relação de débito entre uma empresa não financeira, por exemplo, e uma instituição financeira poderá levar aquela, *por extensão*, ao regime de intervenção ou de liquidação extrajudicial, mesmo estando ela *in bonis*, econômica e financeiramente. Então, não será equânime fazer recair sobre seus administradores, desde que não sejam os mesmos da instituição financeira atingida, o pesado ônus da indisponibilidade de bens. Neste caso, será de deixar-se a entidade entregue ao seu próprio sistema de controle, *externa corporis*, previsto na lei societária do direito comum. A Lei nº 6.024 define a responsabilidade e a forma de sua apuração, exclusivamente, dos administradores: *a*) de instituições financeiras (art. 1º); *b*) de entidades que integram o sistema de distribuição de títulos e valores mobiliários no mercado de capitais; *c*) de corretoras de câmbio (art. 52). Essa lei tem cunho nitidamente excepcional, só se aplicando aos casos e espécie a que *expressamente* faz menção.

Poder-se-á contra-argumentar que o artigo questionado — 51 — diz que os administradores das entidades submetidas a intervenção ou liquidação extrajudicial, por extensão, ficam “sujeitos aos preceitos desta lei”. É certo. Mas, aí, é de entender-se que tal sujeição há que obedecer aos limites *do que couber*. Sujeitarse-ão eles aos preceitos da lei, e.g., para os efeitos do art. 50, que reza: “A intervenção determina a suspensão, e, a liquidação extrajudicial, a perda do mandato, respectivamente, dos administradores e membros do Conselho Fiscal e dos de quaisquer outros órgãos criados pelo estatuto, competindo, exclusivamente, ao interventor e ao liquidante a convocação da assembléia geral nos casos em que julgarem conveniente.”

A lei regula os assuntos de um modo amplo, fixando princípios fecundos em consequências, mas não estabelece — porque isto seria impossível — uma regra

(23) Cf. COMPARATO, in ob. cit., págs. 298/299.

(24) Ibidem, págs. 302/303.

específica para cada relação da vida. O intérprete deve proceder como um intermediário entre a letra morta dos textos e a vida real, apto a plasmar com a matéria-prima da lei uma obra de justiça — *jus est ars boni et aequi* — útil à sociedade, pois ele é o árbitro da adaptação dos textos às espécies ocorrentes (25).

A relação lógica entre a expressão e o pensamento faz discernir se a lei contém algo de mais ou menos do que a letra parece exprimir: *as circunstâncias extrínsecas revelam uma idéia fundamental mais ampla ou mais estrita* e põem em realce o dever de *estender ou restringir* o alcance do preceito (26).

É cediço o preceito de Hermenêutica que manda interpretar *estritamente* as leis *excepcionais*, as fiscais e as punitivas. A Lei nº 6.024, ao definir a responsabilidade dos administradores de instituições financeiras, tem cunho nitidamente excepcional, isto é, fora do eito do direito comum, como já assinalamos antes.

Em face desses consagrados princípios, e diante de cada caso concreto, o Banco Central, ao estender a intervenção ou a liquidação extrajudicial a outras entidades, com bases no art. 51, da Lei nº 6.024, PODERÁ ou NÃO considerar a hipótese como configuradora do *grupo econômico*, do conglomerado, segundo ocorram ou não os pressupostos indicados. Se ocorrerem, a medida legal terá o mesmo alcance e as mesmíssimas incidências daquela que tiver sido decretada diretamente; caso contrário, os administradores da sociedade sob intervenção ou liquidação extrajudicial, *por extensão*, permanecerão, em matéria de definição de responsabilidade civil por atos de gestão, submissos ao regime do direito societário comum.

### Conclusão

Manifestamos o entendimento de que:

a) a nova Lei das S.A. (Lei nº 6.404, de 15 de novembro de 1976 — *DO* de 17-12-76), seguindo a tradição do direito brasileiro e a corrente dominante em outras nações civilizadas, acolheu o princípio de que os administradores das sociedades anônimas só responderão civilmente por seus atos quando procederem, dentro de suas atribuições ou poderes, com *dolo ou culpa, ou com violação da lei e dos estatutos*;

b) os administradores das sociedades anônimas submetidas a intervenção ou a liquidação extrajudicial, *por extensão* (art. 51, da Lei nº 6.024), poderão ficar fora do alcance do inquérito realizado pelo Banco Central não incidindo sobre eles, portanto, o ônus da indisponibilidade de bens, se as circunstâncias de fato, verificáveis em cada caso, indicarem que a entidade abrangida não integra, inequivocamente, o *grupo econômico*, diretamente atingido pela medida legal.

(25) CARLOS MAXIMILIANO, in *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — Freitas Bastos, 1951, págs. 80/82.

(26) Cf. PASQUALE FIORI, in "Delle Disposizioni Generali sulle Pubblicazioni, Applicazione ed Interpretazione delle Leggi", vol. II, pág. 965; apud CARLOS MAXIMILIANO — ob. cit., pág. 244.

# A competência das varas distritais de São Paulo e Salvador e das circunscrições do Distrito Federal

JOSÉ LÁZARO ALFRÉDO GUIMARÃES

## INTRODUÇÃO

A explosão demográfica e o crescimento acelerado dos grandes centros urbanos têm forçado a descentralização judiciária nas capitais brasileiras, especialmente como forma de melhor atendimento às populações das áreas periféricas e dos bairros mais densamente povoados.

A experiência produziu bons resultados em São Paulo e, recentemente, foi implantada, com sucesso, em Salvador e no Distrito Federal, entre outras capitais.

São claros os reflexos positivos sobre os extratos sociais menos favorecidos, particularmente nos ramos de família e sucessões e da responsabilidade civil.

O juiz mais próximo da comunidade vivencia os seus problemas, conhece melhor a gente e as coisas que conformarão as lides a serem submetidas ao seu julgamento. O cidadão, por sua vez, tem acesso facilitado à Justiça e condições de resolver mais rápida e eficazmente os litígios em que se vê envolvido.

A crítica mais comum à inovação parte de advogados por serem obrigados a constantes deslocamentos. A própria Ordem dos Advogados, entretanto, reconhece a necessidade da descentralização e a tem apoiado. Assinala-se, a propósito, que o fenômeno tende a fortalecer a classe, na medida em que pressiona os profissionais a formarem equipes, para atuação conjunta. Isso redunda na formação de escritórios melhor aparelhados.

---

Dissertação final apresentada ao ilustre coordenador do Curso de Especialização em Processo da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Professor José Joaquim Calmon de Passos, em 19 de março de 1981.

Cada uma dessas experiências obedeceu a regime próprio, ditado em função de peculiaridades locais e de condições específicas de elaboração legislativa. Assim, Salvador não copiou São Paulo, nem o fez o Distrito Federal. Formaram-se modelos de descentralização judiciária.

O modelo paulista, por exemplo, é fincado na alcada. Firma-se a competência da vara distrital pelo valor da causa (até 50 vezes o salário mínimo regional) ou pela natureza da pretensão punitiva ( pena de reclusão — foro central; penas de detenção, multa ou prisão simples — foros distritais).

Já em Salvador, afasta-se qualquer consideração quantitativa. As varas distritais de assistência judiciária têm competência plena, fixada em função da qualidade dos litigantes ou de um dos litigantes (necessidade de Justiça gratuita). As varas distritais criminais têm atribuições idênticas às congêneres centrais, que ficam com a competência territorial remanescente.

No Distrito Federal, o modelo é diferente. Ao invés de dividir competência de juízos, instituíram-se vários foros, denominados circunscrições, mas que, na verdade, são comarcas, segundo a classificação do art. 96 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC 35/79), como veremos adiante.

Neste estudo, procuraremos examinar mais detidamente os modelos do Distrito Federal e de Salvador, especialmente o primeiro, sempre em confronto com o paulista. Isso por uma razão prática, pois os problemas relativos às varas distritais de São Paulo têm sido exaustivamente analisados pelos melhores processualistas nacionais.

Quanto à divisão judiciária do Distrito Federal, baseada na distribuição de competência de foro, inexiste referência bibliográfica, o que tem ensejado o surgimento de incidentes muitas vezes oriundos da desinformação e da incorreta interpretação da lei.

#### ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA

As matrizes reguladoras da jurisdição e competência são estabelecidas na Constituição Federal (arts. 112 e segs.). Ainda na Carta Magna estão as normas básicas acerca da organização judiciária dos Estados (art. 144 e seus parágrafos) e do Distrito Federal e Territórios (arts. 8, XVII, 1, 17 e 57, IV).

A competência constitucional da Justiça comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios é residual, abrangendo toda a matéria não atribuída originariamente ao Supremo Tribunal Federal e não compreendida nas esferas da Justiça federal e das justiças especiais (Militar, do Trabalho e Eleitoral).

Os Estados organizam sua justiça com a necessária observância dos princípios estatuídos nos arts. 113 a 117 da Constituição Federal, concernentes às garantias e deveres da magistratura, à autonomia administrativa dos tribunais, ao controle da legalidade e à ordenação dos pagamentos devidos pelos entes estatais em decorrência de sentença judiciária. Constitui, também por imposição da Lei Maior, padrão obrigatório a sistemática traçada na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

A iniciativa das leis que disponham sobre organização judiciária dos Estados compete privativamente aos Tribunais de Justiça, proibidas “emendas estranhas ao objeto da proposta ou que determinem aumento de despesa” (§ 5º do art. 144).

Antes da Emenda nº 7/77, a legislação sobre organização e divisão judiciária cabia aos Tribunais de Justiça, através de resoluções, que só podiam ser alteradas de cinco em cinco anos (antigo texto do § 5º do art. 144).

Agora, qualquer alteração naquelas resoluções (sem restrição temporal) depende de lei estadual, no sentido formal, proposta pelo Tribunal, discutida e aprovada pela Assembléia Legislativa e submetida à sanção do Governador do Estado, para promulgação.

Assinale-se que, além de guardar adequação à Constituição Federal e à Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a lei de organização judiciária sujeita-se à disciplina dos Códigos de Processo Civil e Penal. Os arts. 91, 92, 93, 132, 133, 139, 140, 143, 148-150, 172, 175, 251, 253, 547-565, entre outros, do CPC, 439, 609-618, do CPP, tratam de matéria organizacional. Mas nem só a tais dispositivos deve ser coerente a legislação estadual (art. 1.214, CPC), e sim ao sistema processual como um todo, para perfeita sintonia com o princípio do devido processo legal.

A estrutura e funcionamento da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios emanam de normas constitucionais dispersas, acima referidas, e da aplicação subsidiária da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, relativa à Justiça dos Estados (art. 132 do diploma complementar).

A União legisla sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios, sendo exclusiva do Presidente da República a iniciativa da legislação específica (art. 57, IV).

Apesar de ser tal lei de organização da mesma hierarquia que as instituidoras dos estatutos processuais, entendemos estar limitado o seu conteúdo do mesmo modo que as leis estaduais.

Isso porque, ao centralizar na União o poder de legislar sobre processo, a Carta Fundamental visou a uniformidade nacional nessa matéria. Configurarria violação ao texto constitucional a imposição de normas processuais destinadas apenas ao Distrito Federal e aos Territórios, ou seja, espacialmente particularizadas.

Tem-se, portanto, com o advento da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, um sistema definidor da estrutura e funcionamento do Poder Judiciário em todo o País.

Ali estão, como previsto no art. 112, parágrafo único, as “normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas nesta Constituição”.

Observa, por sinal, FREDERICO MARQUES <sup>(1)</sup> que o termo magistratura indica o Poder Judiciário na sua integridade.

(1) A Reforma do Poder Judiciário, Ed. Saraiva, 1979, pág. 421.

Mas esse sistema, por sua vez, está inserido na estrutura maior estabelecida na Constituição e em harmonia com os Códigos de Processo e com a legislação processual extraordinária.

Do mesmo modo, os subsistemas estaduais e do Distrito Federal e dos Territórios devem adequar-se à estrutura sistêmica nacional.

### DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Toda a problemática da repartição do poder decorre da necessidade social de divisão do trabalho. Por mais absoluto que seja o domínio exercido por um grupo e até mesmo por um homem, pressupõe a formação e atuação de comandos através de elementos que decidem e executam a vontade do Estado em determinada base territorial e dentro de limites estabelecidos.

O Direito Administrativo conhece duas técnicas de organização do exercício do poder: a desconcentração e a descentralização. Assim as define GEORGES VEDEL:

*“La déconcentration est une technique d’organisation que consiste à remettre d’importants pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central placés à la tête des diverses circonscriptions administratives ou des divers services. La décentralisation consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d’obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés”* (Droit Administratif, 5<sup>a</sup> ed., pág. 639).

Na desconcentração, delegam-se atribuições, mantendo-se, entretanto, o controle central. A descentralização, ao invés, pressupõe autonomia.

Dada a independência inerente à condição de órgão judiciário, a simples distribuição espacial de competência significa descentralização.

Mais acentuada quando não se estabelece competência concorrente em nível ampliado, como a do foro central em relação às varas distritais paulistas. Nesse sentido, pois, a descentralização operada em Salvador e, sobretudo, no Distrito Federal, é mais completa.

A competência, v.g., do juízo distrital, na capital baiana, dentro da sua especialização, é ampla. Já em São Paulo, é limitada pelo valor da causa, concorrendo com a do juízo central, que detém todas as atribuições remanescentes.

### A REPARTIÇÃO DO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO

A estrutura judiciária brasileira, apesar de reposar na unicidade da jurisdição, é eminentemente descentralizada. Já na Constituição Federal faz-se a repartição jurisdicional entre os órgãos discriminados no art. 112, aliás omissos quanto à Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, prevista nos arts. 8, XVII, 17 e 57, IV, além de referida implicitamente no art. 132, em combinação com o 133, e nos §§ 1º e 3º do art. 206.

A jurisdição, desse modo, é atribuída na Carta Fundamental já repartida, com a definição de especializações.

Daí o método prático de determinação das etapas de concretização da competência, proposto por CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO:

- “**a)** competência de “jurisdição” (qual a Justiça competente?);
- b)** competência originária (competente o órgão superior ou o inferior?); **c)** competência de foro (qual a comarca ou seção judiciária competente?); **d)** competência de juízo (qual a vara competente?); **e)** competência interna (qual o juiz competente?); **f)** competência recursal (competente o mesmo órgão ou o superior?)” (2).

Para o objeto do nosso estudo, interessa o exame das competências de foro, de juízo e interna.

A competência “legitima o juiz para o exercício de seu poder jurisdicional no caso concreto” (3). Para sua fixação, tem-se uma “relação de adequação legítima entre o processo e o órgão jurisdicional” (4).

A noção histórica de foro é a de lugar destinado ao tratamento de assuntos públicos e onde o pretor romano exarava suas decisões. Por extensão, o local e o atributo próprios da administração da Justiça (5). No sentido técnico-processual, é o Território dentro de cujos limites o órgão judiciário exerce suas funções.

Inviável, entretanto, mesmo após superadas as etapas iniciais (competência constitucional e competência originária) a mera indagação acerca do foro competente, para o deslinde da questão relativa àquela relação de adequação legítima. Em um mesmo foro, muitas vezes, há mais de um juiz.

Passa-se, então, à etapa seguinte — competência de juízo — determinada pela especialização em razão da matéria ou pela condição das pessoas, pelo valor da causa ou ainda por fases de procedimento.

Na última etapa para concretização da competência (excluída a competência recursal), se verificará, havendo dois ou mais juízes numa mesma vara, qual o que deverá conduzir e julgar o processo. Isso porque às vezes funcionam juízes auxiliares na vara ou o juiz que substituiu o titular e colheu prova está vinculado.

A competência territorial é sempre relativa, com a única exceção do foro da União (as capitais), conforme previsto no art. 125, § 1º, CF.

Há quem sustente ser absoluta a competência do lugar da situação do imóvel para as ações fundadas em direito real em que se fira questão referente a propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova.

(2) *Teoria Geral do Processo*, 2.ª ed., pág. 196.

(3) CALMON DE PASSOS, *Comentários*, 3.ª ed., pág. 390.

(4) CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO, ob. cit., pág. 194.

(5) EDUARDO COUTURE, *Vocabulário Jurídico*, Ed. Depalma, 1976, pág. 294.

Essa é a posição de CELSO AGRICOLA BARBI, ao comentar o art. 95, CPC<sup>(6)</sup>. Entende o eminent professor mineiro que, nesses casos, a competência é funcional.

**Salva reverentia**, discordamos, pois nenhum traço de atribuição de poder em razão da função se vislumbra no mencionado dispositivo, cuja **fattispecie** se insere perfeitamente na categoria da competência territorial, apenas restringindo-se, na parte final, a margem de opção do autor.

A incompetência relativa do juiz só pode ser argüida por via de exceção. Esta é a melhor exegese dos arts. 112, 113 e 114, CPC (v. a propósito os ensinamentos de CALMON DE PASSOS<sup>(7)</sup>, CELSO AGRICOLA BARBI<sup>(8)</sup> e FREDERICO MARQUES<sup>(9)</sup>, entre outros).

Nesse sentido, inclina-se a jurisprudência, do que é exemplo acórdão do TJDF, assim ementado:

“Quando a incompetência é relativa, o juiz não pode declará-la de ofício — arts. 112, 114 e 128 do CPC. Conflito procedente para reconhecer-se a competência do juiz a que fora distribuída a inicial da ação”<sup>(10)</sup>.

Com efeito, se ao juiz fosse dado declarar de ofício a incompetência relativa, perderia sentido a sistemática do Código a respeito.

Já no Processo Penal, tanto a competência de foro como a de juízo — material ou funcional — pode ser declarada pelo juiz independentemente de provocação.

Definido o foro competente, passa-se, havendo mais de um Juízo, à verificação de qual deles condecorá o feito. A competência do juízo deve aferir-se com base no exame da natureza da lide (competência material); dos sujeitos da relação processual (competência em razão da pessoa, ou por prerrogativa de função); ou pela delimitação específica das funções dos magistrados, hierárquica ou por fases de procedimento (competência funcional). Tendo vários juízes a mesma competência territorial e objetiva, faz-se a distribuição das peças iniciais, para fixar-se a vara competente.

Em todos esses casos, trata-se de competência absoluta, ou seja, improrrogável e argüível como objeção, na contestação ou a qualquer tempo, bem como declarável de ofício. O único tipo de competência objetiva de caráter relativo é a por valor (art. 102, CPC).

Quanto à competência interna (assim denominada por CINTRA, GRINOVVER e DINAMARCO, e não se confundindo com o conceito bem mais amplo da denominação do Capítulo III do Título IV, Livro I, CPC, usada em contraposição a competência internacional), são relevantes dois pontos, para

(6) *Comentários*, vol. I, t. 2, 1.ª ed., pág. 429.

(7) *Ob. cit.*, pág. 351.

(8) *Ob. cit.*, pág. 486.

(9) *Manual de Dir. Proc. Civil*, 1.ª ed., pág. 235.

(10) C.C. n.º 143-DF, Rel. Des. MELLO MARTINS, DJ, 20-2-81, pág. 1.108.

abordagem da matéria deste trabalho: 1 — a extensão dos poderes dos juízes de direito substitutos e dos auxiliares; 2 — a vinculação (art. 132, CPC).

O § 1º, alínea b, do art. 144 da Constituição Federal permite a criação de juízes togados com investidura limitada no tempo e competência de alcada. É o caso dos juízes auxiliares de São Paulo, lotados em varas distritais. Em tudo o que exceder as restrições funcionais estabelecidas em lei, tais juízes são absolutamente incompetentes.

Esses juízes auxiliares não integram a magistratura de carreira, composta de juízes de direito, substitutos ou titulares.

Ainda em São Paulo, a lei local estabelecia limitações funcionais ao juiz substituto. Essas restrições não têm mais validade, em razão da alteração introduzida pela Lei Complementar nº 37/79, nos §§ 1º e 2º do art. 22 da LOMN.

Em decorrência do novo texto, os juízes titulares ou substitutos, mesmo antes de adquirir a vitaliciedade (dois anos de exercício), “poderão praticar todos os atos reservados por lei aos juízes vitalícios”.

Assegurada por lei complementar à Constituição Federal a amplitude da atividade jurisdicional do juiz substituto, antes do estágio previsto no § 1º do art. 113, CF, a legislação local não poderá restringi-la.

Na Bahia e no Distrito Federal, não há juízes temporários. Quanto aos juízes de direito substitutos do DF, têm competência plena estabelecida nos arts. 35 e 36 da Lei nº 6.750/79.

Destarte, quando em uma mesma vara funcionarem dois juízes, sendo um deles substituto, com função auxiliar, não se irá indagar quanto aos poderes deste último para julgar ações de Estado ou quaisquer outras causas, pois já não existem limitações decorrentes de não ter completado o interstício para a vitaliciedade.

A questão somente surgirá quando se tratar de juiz temporário (o juiz auxiliar de São Paulo). Nesse caso, apenas as causas de pequeno valor, determinadas em lei, poderão submeter-se ao processamento ou decisão do juiz auxiliar.

O outro aspecto da competência interna diz respeito à vinculação disposta no art. 132, CPC.

O oralidade é assegurada no processo pela imediatidate na coleta da prova e a identidade física do juiz. O magistrado, titular ou substituto, que tomou depoimentos pessoais, ouviu testemunhas ou esclarecimentos do perito, deve julgar a causa, salvo se for transferido, promovido ou aposentado.

O rigor do texto do Código de 1939, quanto à identidade física do juiz, levou o legislador de 1973 a instituir a ressalva do art. 132.

A regra geral, assim, cede à imposição do dado real da movimentação do juiz, o que tornaria difícil, ou até impossível (no caso da aposentadoria), o julgamento.

O não-atendimento da ressalva do art. 132 gera nulidade, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, contido em acórdão com a seguinte ementa:

“Competência funcional. É nula a sentença prolatada por juiz que, anteriormente à sua transferência por promoção, concluira a audiência de instrução. Aplicação do art. 132 do Código de Processo Civil” (¹¹).

Inatacável a orientação do Pretório Excelso, no particular, porquanto a competência funcional é absoluta. Se o Código retira a atribuição do juiz transferido ou promovido para julgar a causa, não poderá fazê-lo.

Tem-se entendido, temperando-se a regra, quanto aos juízes substitutos, que os termos transferido e promovido empregados nesse dispositivo referem-se à movimentação do magistrado para outra comarca ou seção judiciária, ou a mudança de titularidade. Desse modo, se a promoção se deu para o cargo de titular de vara da mesma unidade territorial, não teria sentido aplicar-se a ressalva da norma, dado o fim nela colimado.

Destarte, quando o juiz substituto é promovido a titular de uma vara da mesma circunscrição em que atuava, prevalece a vinculação.

Este o entendimento consagrado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no regime anterior à Lei nº 6.750. Atualmente, entretanto, com a criação das circunscrições judiciárias das cidades satélites, há que distinguir: 1 — se o juiz substituto colheu prova em feito da circunscrição para a qual foi promovido, está vinculado; 2 — se o foi para outra circunscrição, incide a ressalva da parte final do art. 132; do mesmo modo, se modificada a competência material, pois nesse caso estará absolutamente sem atribuições para conhecer da matéria posta para acertamento.

A propósito, note-se que até o direito intertemporal processual tem a alteração da competência material ou funcional como exceção ao princípio da *perpetuatio jurisdictionis* (art. 87, parte final, CPC).

Antes da abordagem dos modelos e dos problemas concretos da descentralização judiciária nas capitais, cabe ainda posicionamento acerca das modificações na competência (arts. 102-111, CPC, e 76-82, CPP).

A conexão e a continência, tanto no Processo Civil como no Penal, são objeções, sujeitas, portanto, à oficiosidade (arts. 105, CPC, e 82, CPP). Tratando ações cíveis conexas perante juízes com a mesma competência territorial, dá-se a prevenção do que despachou em primeiro lugar (art. 106, CPC). Se, entretanto, diversos os foros, incide a norma geral do art. 219 (prevenção pela citação válida).

No Processo Penal, nos casos de concurso de competência, incidem as regras dos arts. 78, 79, 80 e 83.

Se há continência de ações cíveis, ao juízo competente para a ação de objeto mais amplo tocará o julgamento conjunto, o que se depreende da redação do art. 108.

(¹¹) RE 91.810-SC, 2.ª T. Rel. Min. Moreira Alves (p/acórdão), DJ, 19-3-81, pág. 1.732.

O significado de ação acessória, aí, não está restrito às situações de dependência, como nas cautelares (art. 800), mas a todo tipo de postulação que tenha por conteúdo uma parte de lide maior.

Não se ajustam, portanto, às hipóteses de continência e acessoriedade (arts. 108, 109 e 800) os comandos dos arts. 106 e 219, relativos exclusivamente à conexão.

### MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Dispõe o art. 96 da LOMN:

“Para a administração da justiça, a lei dividirá o território do Estado em comarcas, podendo agrupá-las em circunscrições e dividí-las em distritos.”

O esquema traçado na lei complementar é este:

- 1 — Tribunal de Justiça e, nos Estados que os têm, Tribunais de Alçada, com foro correspondente a todo o território do Estado (o TJDF tem foro compreendido no Distrito Federal e nos Territórios Federais);
- 2 — circunscrições, com foro correspondente ao agrupamento de comarcas;
- 3 — comarcas, que são as unidades territoriais básicas;
- 4 — distritos, subdivisões das comarcas.

Do texto desse artigo deflui a divisão obrigatória do Estado em comarcas. Quanto ao agrupamento dessas em circunscrições e a divisão em distritos, é matéria de conveniência local.

Há, portanto, necessariamente, órgãos judiciários de 2<sup>a</sup> instância no topo da organização (Tribunal de Justiça, podendo, nos casos previstos na Constituição, ser instituídos Tribunais de Alçada), e órgãos de 1<sup>a</sup> instância, com a competência territorial abrangendo circunscrições, comarcas e distritos.

As estruturas paulista e baiana adaptam-se perfeitamente ao sistema do art. 96, LOMN.

Em São Paulo, existem circunscrições judiciárias, comarcas e distritos como unidades judiciárias (varas distritais apenas na capital e em poucas cidades do interior, como Campinas, São Roque e Itapecerica da Serra).

Na Bahia, há juízos regionais, distribuídos em circunscrições, juízes de direito das diversas comarcas e juízos distritais, na comarca de Salvador.

Já no Distrito Federal e Territórios, não há correspondência à nomenclatura da Lei Complementar nº 35/79.

As unidades judiciárias denominam-se circunscrições, embora sem agrupar comarcas. Adotou-se a terminologia usada no art. 75 do Código de Pro-

cesso Penal e, mais recentemente, no art. 47 da Lei nº 6.515/77, desprezando-se não só a da LOMN, como a empregada nos arts. 107, 200, 230, 237 e 1.006, CPC.

O *nomen juris*, entretanto, não importa. Necessário, sim, saber se o conceito de comarca se ajusta aos característicos das circunscrições judiciais do Distrito Federal e dos Territórios.

### A JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Assim como nos Estados, a lei divide o território do Distrito Federal em unidades judiciais, só que, ao invés de denominá-las **comarcas**, como previsto no art. 96, LOMN, chama-as circunscrições judiciais, do mesmo modo que às dos Territórios federais.

A terminologia empregada não constitui novidade, pois a expressão circunscrição vem da antiga organização portuguesa e, no art. 75 do Código de Processo Penal, tem significado idêntico ao de comarca.

Ambos os termos — comarca e circunscrição judiciária — exprimem a delimitação territorial da competência dos juízes sediados em uma determinada unidade do sistema organizacional da Justiça comum (na Justiça Federal, o termo correspondente é seção judiciária).

A opção do legislador pela expressão circunscrição decorreu da situação peculiar do Distrito Federal na Federação e de sua divisão territorial em administrações regionais, cujos administradores são meros agentes do poder local, centralizado no Governador.

As cidades satélites e Brasília comportariam o **status** de Municípios, se adotada a descentralização. Mas a técnica político-administrativa utilizada é a de desconcentração.

Já no Judiciário, em razão da independência característica do juiz, cada juiz tem plena autonomia jurisdicional. Como reparte-se a competência territorial em circunscrições, nas quais funcionam órgãos judiciais independentes e autônomos, não há falar em desconcentração, mas em descentralização.

Eis os dispositivos da Lei nº 6.750/79 que tratam da divisão judiciária do Distrito Federal na 1ª instância:

“Art. 19 — A magistratura de primeiro grau do Distrito Federal compõe-se de juízes de direito e juízes de direito substitutos em número constante do Anexo, com jurisdição em todo o Distrito Federal e competência nos termos do art. 20.

Art. 20 — A Justiça de primeiro grau do Distrito Federal compreende:

I — Varas com competência em todo o Território do Distrito Federal:

4 varas da fazenda pública;

2 varas de delitos do trânsito;

1 vara de menores;

1 vara de execuções criminais;

1 tribunal do júri.

II — Circunscrição Judiciária de Brasília:

6 varas cíveis;

4 varas criminais;

3 varas de acidentes do trabalho e de acidentes de trânsito;

2 varas de família; órfãos e sucessões;

1 vara de entorpecentes e contravenções penais.

III — Circunscrição Judiciária de Taguatinga:

4 varas cíveis;

2 varas criminais.

IV — Circunscrição Judiciária do Gama:

2 varas cíveis;

1 vara criminal.

V — Circunscrições Judiciárias de Sobradinho, de Planaltina e de Brazlândia:

1 vara de competência geral em cada circunscrição.

§ 1º — As varas da mesma especialidade obedecerão a numeração ordinal.

§ 2º — As áreas de jurisdição das circunscrições de Brasília, Taguatinga, Gama, Sobradinho, Planaltina e Brazlândia correspondem às das respectivas regiões administrativas do Distrito Federal, compreendendo-se as do Núcleo Bandeirante, Jardim e Paranoá nas circunscrições, respectivamente, de Brasília, Gama e Planaltina.

§ 3º — Os juízes terão jurisdição no Distrito Federal e competência nos limites das respectivas circunscrições.”

Se essa divisão comportasse apenas a distribuição da competência territorial em circunscrições, nenhuma dificuldade haveria na compreensão do sistema, que seria em tudo igual ao dos Estados.

O traço distintivo da organização da Justiça do Distrito Federal está, contudo, na existência de um foro geral, abrangendo todo o Território da Capital da República, para as varas da fazenda pública, dos delitos de trânsito, de menores, de execuções criminais e o tribunal do júri.

Essas varas não estão inseridas em nenhuma das circunscrições. Para usar o esquema da LOMN, pode-se dizer que elas integram a circunscrição do Distrito Federal (agrupamento de comarcas).

Existem nas circunscrições (comarcas) de Brasília, Taguatinga e Gama varas especializadas, mas, repita-se, com competência restrita aos limites estabelecidos no § 2º do art. 20 (as respectivas regiões administrativas).

A Procuradoria do IAPAS-INPS vem argüindo, a propósito, a incompetência dos juízes das varas cíveis de Taguatinga e Gama, bem como dos de Planaltina, Brazlândia e Sobradinho, para processar e julgar ações acidentárias, tendo em vista a existência de varas de acidentes do trabalho na circunscrição de Brasília.

Trata-se de argüição de incompetência em razão da matéria, absoluta, portanto, mas vem sendo formulada, erradamente, através de exceção, contrariando-se a sistemática dos arts. 112 e 113, CPC.

O ponto central da argumentação do INPS reside na parte final do art. 28 da Lei nº 6.750, *in verbis*:

“Aos juízes das varas cíveis compete processar e julgar os feitos de natureza civil ou comercial, **salvo os da competência das varas especializadas**” (grifos nossos).

Labora-se em equívoco pela compreensão isolada de um dispositivo, sem atentar para a sua vinculação ao conjunto de normas estabelecidas na seção, no capítulo e no título da lei.

A ressalva feita naquele artigo, obviamente, se aplica quando em uma circunscrição houver, ao lado de varas cíveis, varas especializadas. Refere-se, também, às varas especializadas com competência em todo o Distrito Federal.

Nas circunscrições de Taguatinga e Gama, em que existem varas cíveis, mas não outras especializadas, toca às cíveis o conhecimento de toda a matéria não penal, excetuados os feitos da competência da Fazenda Pública ou de natureza relativa a menores (varas da fazenda pública e de menores).

Prevalecesse o entendimento dos doutos procuradores do INPS, as varas cíveis das cidades satélites também não poderiam julgar ações que versassem sobre família e sucessões, bem como acidentes do trânsito.

Infelizmente, não obstante a clareza da situação e absurdo da tese, inúmeras ações acidentárias ajuizadas nas cidades satélites têm sua tramitação tumultuada por essas “exceções”. E, o que é pior, em alguns casos têm sido acolhidas, ou, o que configura aberração, já houve quem recebesse agravo de instrumento interposto de decisão denegatória da argüição no efeito suspensivo!!!

O Tribunal de Justiça do DF, porém, tem negado provimento a todos esses agravos e indeferido reclamações formuladas contra os juízes que rejeitaram o pedido de suspensão do processo em consequência da interposição do recurso.

Cabe acentuar ainda que as varas especializadas gerais não têm correspondência à idéia de foro central, com competência territorial remanescente, como em São Paulo e Salvador. São varas especializadas de uma verdadeira circunscrição do Distrito Federal, repita-se.

Além das especializadas gerais discriminadas no inciso I do art. 20, há que examinar a extensão da competência da 1ª Vara Cível de Brasília para atuação administrativa referente a registros públicos.

O art. 28, que estabelece a competência material dos juízes das varas cíveis, tem um parágrafo único com o seguinte texto:

“Compete ao juiz da 1ª Vara Cível da circunscrição de Brasília, além da competência geral prevista neste artigo:

I — decidir as questões de natureza administrativa referentes aos tabelionatos e registros públicos;

II — inspecionar os serviços a cargo dos tabeliões e oficiais do registro público, aplicando penas disciplinares;

III — baixar atos normativos relativos à execução dos serviços de tabelionato e de registro público, ressalvada a competência do Corregedor;

IV — rubricar balanços comerciais.”

Se cada circunscrição judiciária tivesse seus próprios tabelionatos e cartórios de registro, o tratamento da matéria no Distrito Federal seria o mesmo adotado para os Territórios federais, conforme estatuído no art. 43, *verbis*:

“Nas circunscrições em que houver mais de uma vara competirão ao titular da de menor numeração as funções relativas a registros públicos (art. 28, parágrafo único).”

Esse artigo insere-se no Capítulo único do Título V, que disciplina o primeiro grau de jurisdição nos Territórios. A orientação do Título IV, relativo à Justiça de 1º grau do Distrito Federal, está contida no parágrafo único do art. 28, e é diferente, centralizadora.

A razão dessa centralização está na não-correspondência da divisão cartorária à divisão judiciária.

Há cartórios que abrangem todo o Distrito Federal, outros que compreendem todas as cidades satélites (o 3º Ofício de Imóveis), outros ainda delimitados em um ou mais bairros (Asa Norte, Asa Sul), e assim por diante.

Justamente para evitar a dispersão na fiscalização da atividade cartorária é que a lei escolheu uma única vara em todo o Distrito Federal (a 1ª Cível de Brasília) para tal mister, restringindo, porém, a sua competência ao âmbito administrativo, quanto à matéria de registros públicos.

As varas de registros públicos, nas legislações estaduais em geral, têm competência para processar e julgar toda a matéria contenciosa específica, além da administrativa e da voluntária.

Sob o prisma do Processo Civil (jurisdição contenciosa ou voluntária), não há vara especializada em registros públicos no Distrito Federal, nem

nos Territórios, pois a competência prevista no parágrafo único do art. 28 e no 43 da Lei nº 6.750 é exclusivamente administrativa.

O juiz é um **longa manus** do corregedor-geral da justiça, nesses casos, cabendo-lhe também a solução de questões de natureza administrativa ligada a registro público, como retificações, suprimentos e restaurações de assentamentos, entre outras.

Por fim, há um ponto relevante na organização judiciária do DF que precisa ficar esclarecido.

Trata-se da extensão da competência dos juízes das diversas circunscrições para a prática de atos e diligências relativos aos processos de sua competência, em todo o Distrito Federal.

As leis de organização judiciária da Bahia e de São Paulo contêm dispositivos específicos prevendo tal extensão, nos casos das varas distritais, o que não acontece com a Lei nº 6.750.

Pode ser encarado como contra-senso levantarmos o problema depois de constatarmos que no Distrito Federal a descentralização faz-se com a criação de comarcas.

Observamos, contudo, o traço peculiar da organização judiciária do DF. Seria ilógico que o legislador, que pretendeu, com a descentralização, tornar mais acessível e rápida a administração da justiça, viesse exigir dos juízes de cada circunscrição a expedição de precatórios para a prática de atos e diligências nas circunscrições vizinhas, o que redundaria em complicação, atraso e aumento geral do volume de serviço.

Por isso é que o art. 19 e o § 3º do art. 20 dizem que os juízes têm “jurisdição em todo o Distrito Federal”.

Esse enunciado, por si só, não conduz a essa conclusão. Mas outra não poderia ser a sua interpretação sistemática e teleológica.

#### AS VARAS DISTRITAIAS DE SÃO PAULO E DE SALVADOR

A competência, nas comarcas de São Paulo (capital) e Salvador, é repartida entre varas especializadas, umas integrantes do foro central, outras distritais.

Os juízes distritais paulistanos, dentro das áreas (distritos) que constituem subdivisões da comarca, podem julgar determinadas causas com valor até 50 vezes o salário mínimo regional, e, no crime, os processos que versem sobre delitos punidos com detenção e as contravenções.

ARRUDA ALVIM, no sistema da Resolução nº 1/71, considerava absoluta a competência das varas distritais,

“porque sobreleva a evidência da presença do critério funcional (competência de atribuições dentro de um mesmo foro) mesmo quando tenha a lei (resolução) escolhido o valor para a discriminação dessa competência”<sup>(12)</sup>.

(12) *Manual de Direito Processual*, vol. I, 1.ª ed., pág. 161.

Nessa mesma edição do **Manual**, em nota redigida posteriormente ao corpo da obra, o emérito processualista, considerando a modificação introduzida pela Resolução nº 2/76, que passou a referir-se a “foros distritais”, admite que a organização judiciária na comarca de São Paulo se ajustara “ao sistema do Código, em rigorosa sintonia com o art. 1.214”. E acentua:

“... tendo (a Resolução nº 2/76) emprestado ao foro central e aos distritais a condição jurídica de foro, e tendo em vista que o regime da competência por valor é relativo (art. 111 do CPC), a competência por valor passou a ser relativa...”<sup>(13)</sup>

Na verdade, **salva reverentia**, a competência por valor jamais deixara de ser relativa. O magnífico mestre paulista é que só então, com a adver-tência da nova resolução, percebeu que havia uma subdivisão territorial a levar em conta.

O problema, a nosso ver, não é de competência funcional, como inicialmente afirmara ARRUDA ALVIM, só porque a distribuição de atribuições se fizera dentro de um mesmo foro. A questão diz respeito ao valor da causa, aplicando-se as regras dos arts. 111, parte final, e 114, CPC. Interessa averiguar, sempre, o fato posto para deslinde do incidente.

A alçada fixada na lei de organização não torna absoluta a incompetência do juiz distrital para conhecer de causas de valor superior (em sentido contrário: MOACYR AMARAL SANTOS<sup>(14)</sup>). Afinal, se o CPC considera relativo tal critério, tanto faz que se não alcance ou se exceda o limite estabelecido, trata-se sempre de competência por valor, e não funcional. Só haveria incompetência funcional se o próprio juiz tivesse jurisdição limitada, como os juízes temporários.

Em cada caso se irá indagar qual o tipo de competência sob exame em função dos dados da causa.

Assim, por exemplo, se é argüida a incompetência do juiz distrital, porque o valor da causa é inferior ou superior ao teto fixado, ou em razão do território, ter-se-á que fazer através de exceção, e é possível a prorrogação. Mas se a argüição versa sobre especialização, em função da natureza da lide ou da qualidade da parte, ou ainda por ser a causa da competência originária do Tribunal, bem como se inviável o seu conhecimento por juiz temporário, faz-se como preliminar, na contestação, ou por simples petição, a qualquer tempo, pois aí a competência é absoluta.

Em brilhante parecer, quando era procurador-geral da justiça de São Paulo, o Dr. JOÃO SEVERINO DE OLIVEIRA PERES abordou a questão, observando:

“Em suma, a competência de juízo, quando envolve dúvida sobre vara central e distrital, é relativa e, por via de consequência, prorrogável, nos termos do art. 114 do CPC”<sup>(15)</sup>.

(13) Ob. cit., págs. 160/161.

(14) *Primeiras Linhas*, 1.º vol., 6.ª ed., pág. 213.

(15) *Justitia*, 108, pág. 191.

Reporta-se o parecerista a lição de CÁNDIDO RANGEL DINAMARCO, que, com inteira razão, reputa o autor que melhor abordou o problema da competência das varas distritais paulistas.

Em Salvador, o juiz distrital de assistência judiciária tem competência plena, especializada (causas em que litigam pessoas necessitadas), dentro do território do distrito.

Podem, pois, surgir questões atinentes à competência territorial (relativa), em relação aos demais foros distritais ou ao foro central, ou à competência em razão da matéria (v.g., tratando-se de causa referente a registros públicos ou acidentes do trabalho, uma vez que há vara especializada central), ou ainda em razão da função.

Assinale-se que no foro central há varas de assistência judiciária cíveis e outras de família e sucessões. As varas distritais, entretanto, têm competência cível geral. Não se desloca, entretanto, necessariamente, a competência se uma ação de família é proposta ante a vara distrital, quando, em razão do lugar, deveria ajuizar-se no foro central, se não foi oposta exceção. Ambos os juízos têm a mesma competência material. O critério a considerar é exclusivamente territorial.

Vê-se, portanto, que, apesar de se tratar de distribuição da competência entre juízes de uma mesma comarca, ou seja, mesmo em se verificando competência de juízo, deve-se levar em conta o fator espaço, pois a lei faz a subdivisão do foro, instituindo foros distritais. Assim, inobstante configurar-se competência de juízo, é relativa, porque fixada em razão do lugar.

A solução dos problemas concernentes à competência das varas distritais de Salvador atenderá, portanto, às regras processuais aplicáveis, quer as do Código de Processo Civil, quer as do Código de Processo Penal, observada a extensão dos limites territoriais estabelecidos para o foro distrital.

#### CONEXÃO E CONTINÊNCIA

Por fim, analisemos alguns aspectos da descentralização judiciária referentes à modificação da competência pela conexão ou pela continência.

O art. 105, CPC, autoriza a oficiosidade, quando houver conexão ou continência<sup>(16)</sup>, apesar de reportarem-se ambas as figuras, necessariamente, a competência relativa.

Verificada a hipótese determinativa da reunião de ações, correndo estas em separado, fixa-se a competência pela prevenção (arts. 106 e 219).

A doutrina e a jurisprudência orientam-se pela compreensão de que a regra do art. 106 (anterioridade do primeiro despacho) se aplica aos casos

(16) Sobre os conceitos de conexão e continência, em especial a sua maior amplitude que a delimitação do art. 103, CPC, vejam-se as excelentes colocações feitas por J. J. CALMON DE PASSOS (ob. cit., pág. 361) e J. C. BARBOSA MOREIRA, em *A Conexão de Causas como Pressuposto da Reconvenção*.

de juízes que têm a mesma competência de foro, e a do art. 219 (anterioridade da citação válida), quando diferentes os foros.

Esta é, efetivamente, a interpretação lógica do Código, mas só é válida a compreensão restrita do termo **foro** quando não houver foros distritais.

Isso porque a premissa do art. 106 é a de correrem ações conexas perante juízes que têm a mesma competência territorial. As varas distritais não têm a mesma competência territorial que as do foro central, embora situadas na mesma comarca.

Desse modo, em relação às varas distritais de São Paulo e Salvador, a norma aplicável é a geral, do art. 219 (citação válida).

No Distrito Federal, não há dificuldade alguma em concluir-se pela incidência do art. 219 para fixar a prevenção, pois a divisão se faz por circunscrições que correspondem a comarcas. A Lei nº 6.750 limita expressamente a competência territorial dos juízes às suas respectivas circunscrições.

Um tanto difícil será a aplicação da norma do art. 107 (prevenção do juízo em se tratando de estabelecer a competência em razão da situação do imóvel), quando o bem estiver situado em mais de uma vara distrital, ou parte em vara distrital e parte em área do foro central, em São Paulo ou em Salvador.

Nesse caso, a premissa do dispositivo é estar o imóvel situado “em mais de um Estado ou comarca”.

Ora, nas duas mencionadas capitais, só há uma comarca. Não incide, portanto, diretamente, o art. 107. Mas a questão não fica resolvida. Para saber-se qual a vara distrital competente, ou se competente o foro central, deve aplicar-se analogicamente o art. 107, determinando-se, então, a competência pela prevenção, segundo a norma geral do art. 219.

Nenhum problema quanto à interpretação do art. 200, CPC, em São Paulo e Salvador, pois há uma só comarca. No Distrito Federal, como vimos, depreende-se do sistema a desnecessidade da requisição da prática de atos processuais por carta entre juízos de circunscrições judiciais diversas.

Da mesma maneira, não incidirá sobre as varas distritais, nem sobre as circunscrições judiciais as normas do art. 658 (execução por carta).

Observe-se que no Distrito Federal extrai-se do texto do art. 19 e do § 3º do art. 20 a regra que elide a incidência do comando do art. 658. Não se poderá, porém, aplicar por analogia o art. 230 do diploma processual civil para realização de penhora, avaliação e arrematação em comarcas vizinhas do Distrito Federal, pertencentes ao Estado de Goiás, como às vezes se tem feito.

Se o legislador entendesse possível essa invasão de competência, teria feito como ao disciplinar a citação em comarcas contíguas, permitindo-o expressamente.

Quanto à continência, conforme se depreende do art. 106, CPC, não se resolve a competência pela prevenção, e, sim, por interpretação extensiva, pelo princípio da acessoria ou da subsidiariedade, estatuído nos arts. 108 e 109.

O pedido de conversão da separação em divórcio, por outro lado, deverá fazer-se perante o juízo onde estiverem os autos referidos.

As varas distritais de São Paulo e Salvador não se aplica a exceção do art. 47 da Lei nº 6.515/77. As circunscrições judiciais do Distrito Federal, no entanto, tal dispositivo é plenamente aplicável. Basta exibir a certidão da sentença ou da averbação da separação judicial no assento de casamento.

Atente-se, porém, para o fato de esse art. 47 só incidir quando a mulher desquitada tiver domicílio diverso daquele em que se julgou o desquite. Assim, por exemplo, se a mulher continua residindo em Brasília, onde foi julgada a separação, não poderá o varão propor a conversão em outra circunscrição. É o comando expresso no art. 48.

## CONCLUSÃO

Do estudo das legislações locais, em combinação com as normas da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 35/79 e dos Códigos de Processo Civil e Penal relativos a jurisdição, competência e organização judiciária, pode-se concluir que a descentralização não apresenta dificuldades para uma perfeita integração à sistemática processual, não obstante o CPC e o CPP não cuidarem da hipótese de subdivisão da unidade judiciária básica — a comarca.

Ambos os diplomas processuais, entretanto, contêm dispositivos capazes de resolver as diversas situações que envolvem a competência das varas descentralizadas, dada a técnica apurada dos seus enunciados referentes a competência.

O legislador teve o cuidado de fazer remissão às leis de organização judiciária locais e de disciplinar a distribuição de atribuições de modo abrangente, permitindo ao intérprete a adaptação regional, ao examinar a incidência da *fattispecie*.

A tendência política, ao que se depreende de pronunciamentos recentes do Ministro da Justiça, Professor IBRAHIM ABI-ACKEL, e do novo projeto do Código de Processo Penal, é de institucionalizar, a nível nacional, a descentralização judiciária nas capitais e demais centros urbanos de grande concentração populacional.

Rio de Janeiro, Porto Alegre e Vitória, ao que se tem notícia, já estão implantando suas varas distritais.

As experiências paulista, baiana e do Distrito Federal são animadoras, indicando que as vantagens compensam o investimento. E, quanto ao aspecto processual, a inovação não implica em complicações.

## **4.º Seminário sobre Publicações Oficiais Brasileiras**

Realizou-se em Brasília, de 27 a 31 de julho de 1981, o 4º Seminário sobre Publicações Oficiais Brasileiras, promovido pela Comissão de Publicações Oficiais Brasileiras, da Associação dos Bibliotecários do Distrito Federal.

### **TEMA CENTRAL**

#### **Política Editorial**

- Política e programação editorial.
- Transferência da informação.
- Projeto gráfico.
- Co-edições.
- Divulgação, distribuição e comercialização.
- Bibliotecas depositárias e organização das coleções.

#### **Objetivo geral:**

O 4º Seminário sobre Publicações Oficiais Brasileiras teve como objetivo estudar a política editorial dos órgãos governamentais e enfatizar o compromisso dos órgãos públicos e entidades vinculadas quanto à transferência da informação concernente às suas respectivas áreas de atuação. Visaram os estudos ao planejamento, editoração, racionalização, divulgação, distribuição, tratamento e guarda das publicações oficiais brasileiras como forma de contribuição ao desenvolvimento técnico-científico-cultural e de apoio à recuperação da informação.

## PRESIDÊNCIA E COMISSÕES

### Presidente de honra

Senador Jarbas Passarinho — Presidente do Senado Federal

### COMISSÃO DIRETORA

Presidente: Leyla Castello Branco Rangel — Senado Federal

Vice-Presidente: Antonio Lisboa Carvalho de Miranda — IBICT

Vice-Presidente: Ubaldino Dantas Machado — EMBRAPA

Vice-Presidente: Juracy Feitosa Rocha — UnB

Relator-Geral: Octaciano Nogueira — SF/UnB

### COMISSÃO ORGANIZADORA

- Coordenador-Geral:

Davina Mota Teixeira — SEPLAN

- Subcomissão de Secretaria:

Rosa Edite Lemos Alves Pedreira — EMBRAPA  
Terezinha Alves Constantino — MINTER

- Subcomissão de Apoio:

Anibal Coelho — Câmara dos Deputados

- Subcomissão de Finanças:

Osmar Bettoli — MEC/SESU

- Subcomissão de Divulgação:

Ubaldino Dantas Machado — EMBRAPA  
Ricardo Rodrigues — CAPES  
Elaine Faria Mendonça — MIC

- Grupo de Relações Internacionais:

Antonia M. de C. Memória Ribeiro — Câmara dos Deputados

Marta Dolabela Alonso — Câmara dos Deputados

José Rincon Ferreira — MIC

- Grupo de Relações Estaduais:

Jane Lúcia Águida — SEPLAN

- Grupo de Exposição e Stands:

Davina Mota Teixeira — SEPLAN

Joana Araújo Moreira — MIC

- Subcomissão de Atividades Sociais:

Isa Antunes Araújo — EMFA

Roberto Velloso — Senado Federal

**Comissão Técnica:**

**Relator-Geral:**

Octaciano Nogueira — SF/UnB

**Relatores:**

Ana Valderez A. N. de Alencar — Senado Federal  
Auta Barreto — FTI/Rio de Janeiro  
Jessé Torres Pereira Júnior — FEEEM/Rio de Janeiro  
Marília Paranhos — EMBRAPA  
Nilza Teixeira Soares — Câmara dos Deputados  
Newton Diniz de Andrade — BINAGRI  
Pedro Helvécio Bomtempo — Senado Federal

**PROGRAMA**

**Sessão solene de instalação**

Plenário da Câmara dos Deputados

**Presidência:**

Senador Jarbas Passarinho — Presidente do Senado Federal.

Lançamento do Carimbo Comemorativo pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Salão Nobre da Câmara dos Deputados

Lançamento da **Bibliografia de Publicações Oficiais Brasileiras**, editada pela Câmara dos Deputados.

**Orador:**

Deputado Carlos Wilson — 2º-Secretário, representando o Deputado Nelson Marchezan, Presidente da Câmara dos Deputados.

**Exposição Técnico-Demonstrativa de Publicações.**

Departamento de Imprensa Nacional — 2º e 3º andares.

**PAINÉIS**

**Painel I — Política e programação editorial**

Acadêmico Antônio Houaiss

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq:

Paulo Albuquerque Mello — Assessor de Comunicação Social.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE:

Raimundo Olavo Coimbra — Chefe do Departamento de Distribuição.

**Comunicação:**

Palhares Moreira Reis — Coordenação de Projetos Especiais da Secretaria de Ensino Superior/MEC.

**Painel II — Transferência da Informação**

Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia — IBICT:

Afrâncio Carvalho Aguilar — Diretor.

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária — EMBRAPA:

Ubaldino Dantas Machado — Chefe do Departamento de Informação e Documentação.

Fundação Roberto Marinho e TV Globo:

Edna Palatnik Benoliel — Gerente do Centro de Documentação da Rede Globo.

**Comunicações:**

Heitor Chagas de Oliveira — Secretário de Modernização e Reforma Administrativa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Lauro de Barros Silva Filho — Diretor do Serviço de Estatística da Educação e Cultura/MEC.

**Painel III — Projeto gráfico**

Fundação Getúlio Vargas — FGV:

Benedito Silva — Diretor do Instituto de Documentação.

**Bloch Editores:**

Paulina Kaz — Diretora Executiva de Bloch Educação.

**Círculo do Livro:**

Célio E. Emerique — Diretor Industrial.

**Conclusões do 1º Congresso Brasileiro de Publicações, São Paulo:**

Ivani Kotait — Presidente e Carlos Alberto Bittar — Redator-Geral do 1º CBP.

**Comunicação:**

Julio Pucci — Gerente de Planejamento e Controle da Produção de Artes Gráficas da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

**Painel IV — Co-edições**

Instituto Nacional do Livro:

Herberto Sales Filho — Assessor da Secretaria de Cultura/MEC

Editora da Universidade de São Paulo — EDUSP:

Mário Guimarães Ferri — Presidente.

Livraria Editora José Olympio:

Ivan Cavalcanti Proença e Alcides Fernando M. da Silva.

**Câmara Brasileira do Livro — CBL:**

Propício Machado Alves — Diretor-Superintendente de Livros Técnicos e  
Científicos Editora S.A.

**Painel V — Divulgação, distribuição e comercialização**

Fundação Nacional de Material Escolar — FENAME:

Wander Batalha Lima — Diretor-Executivo.

Departamento de Imprensa Nacional:

Cristina Sganzerla — Diretora da Divisão de Publicações.

Abril Cultural e Industrial:

Sérgio Ajzenberg — Diretor-Gerente da Distribuidora Abril.

Comunicação:

José Gorayeb — Superintendente da Câmara Brasileira do Livro

**Painel VI — Bibliotecas depositárias e organização das coleções**

Biblioteca Nacional de Agricultura — BINAGRI:

Ana Flávia P. M. da Fonseca — Chefe do Departamento de Operações e  
Serviços.

Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação:

Aristeu Gonçalves de Mello — Diretor.

USICA Reference Library — Casa Thomas Jefferson:

Maria Eleonora Freire Motta — Bibliotecária-Chefe e Rachel B. Barreto —  
Diretora de Programas para Bibliotecas no Brasil.

**RELATOS DE EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL**

**Primeira Sessão**

1 — Sumário de Realizações do INELIVRO para o IV Seminário de Publicações Oficiais.

Leodegário Azevedo Filho

Instituto Estadual do Livro — INELIVRO

2 — O Mercado para as Publicações no Exterior.

Laurence Hallewell

Professor Visitante de Biblioteconomia — Universidade Federal da Paraíba.

3 — Política de Edição do IPLANCE (Fundação Instituto de Planejamento do Ceará).

Francisco das Chagas de Souza

Técnico da Fundação IPLANCE

4 — Publicações Técnico-Científicas em Série — Uma Análise Editorial e Documentária.

Miriam Rejowski de Carvalho e Rosa Maria Villares de Souza

Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo

5 — Publicações Técnicas da Coordenadoria do Planejamento da Prefeitura do Município de São Paulo.

Issao Miname

Supervisor de Documentação e Divulgação da Prefeitura do Município de São Paulo

6 — Informação Tecnológica aos Fornecedores de Cana-de-Açúcar.

Marco Antônio Rosa et alii

Jornalista, Assistente da Supervisoria de Comunicação — Superintendência Geral do PLANALSUCAR

7 — O Setor de Comunicação da UEPAE de Cascata — EMBRAPA, uma Proposta de Criação.

Adolpho Roberto Brum

Responsável pelo Setor de Comunicação da UEPAE de Cascata — EMBRAPA.

8 — Brasil Açucareiro: Laboratório de Experiências Profissionais.

Sylvio Pélico Leitão Filho

Editor da **Revista Brasil Açucareiro**, Técnico em Comunicação Social do Instituto do Açúcar e do Álcool

### **Segunda Sessão**

1 — Recomendações para a Elaboração de Trabalhos de Texto. A Experiência da CEMIG.

Hugo Belisário e Jairo Tavares Simão

Do Departamento de Editoria e Documentação da CEMIG — Centrais Elétricas de Minas Gerais S.A.

2 — Cabeçalhos Uniformes para Órgãos Oficiais (Estado da Bahia).

Equipe do Centro de Planejamento e Estudos — CPE

Colaboração da Universidade Federal da Bahia

Apresentação de Lídia Maria Batista Brandão

3 — Bibliotecas Depositárias e Organização das Coleções — Situação Atual das Publicações do Ministério da Fazenda na Biblioteca do Rio de Janeiro.

Elyanna Niemeiyer Mesquita

Chefe da Seção de Documentação da DMF/RJ

4 — Informação sobre o Projeto para a Implantação do Sistema Nacional de Informação e Documentação Educacional — SNIDE.

Lidia Alvarenga Neri

Assessora do Diretor-Geral — Coordenadora do Projeto SNIDE — INEP

5 — Política Editorial (de Publicações Oficiais?).

Francisco das Chagas de Souza

Bibliotecário

## **Sessão de Encerramento**

**Apuração da eleição da Diretoria da Comissão de Publicações Oficiais Brasileiras  
— Biênio 1981/1983**

**Aprovação das Conclusões e Recomendações.**

### **CONCLUSÕES**

O Plenário do 4º Seminário sobre Publicações Oficiais Brasileiras, reunido em Brasília, de 27 a 31 de julho de 1981, e constituído de 349 editores, bibliotecários e documentalistas representantes de órgãos editores e bibliotecas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, integrantes da União, dos Estados e Municípios, contando com a participação da iniciativa privada,

**CONSIDERANDO** que a atual conjuntura recomenda medidas de crescente racionalização em todas as atividades econômicas e, em especial, nas áreas que dizem respeito à produção e divulgação de bens culturais;

**CONSIDERANDO** a ênfase que vem sendo dada pelo Governo à diretriz de privatização de inúmeras empresas públicas;

**CONSIDERANDO** os riscos inerentes aos períodos inflacionários, de corte de recursos e supressão de serviços relacionados com a produção intelectual;

**CONSIDERANDO** a importância e a urgência da definição de uma política editorial dos órgãos e entidades públicas, tendo em vista o necessário e inadiável entrosamento entre a iniciativa pública e a iniciativa privada;

**CONSIDERANDO**, finalmente, as características e peculiaridades dos Seminários sobre Publicações Oficiais que, não dispondo de qualquer mandato oficial, tem preconizado de forma objetiva a adoção de providências racionalizadoras no campo editorial vinculado ao Serviço Público, tanto da Administração Direta, quanto da Administração Indireta;

### **RESOLVE**

#### **RECOMENDAR:**

##### **1. Quanto ao tema Política e Programação Editorial**

- 1.1 Que a CPOB estude e proponha a definição de critérios necessários e suficientes para compatibilizar o interesse público, que é o de promover e incentivar a difusão da cultura nacional, com o do consumidor, que diz respeito à cultura comercializável, objeto da indústria editorial privada, de modo a se harmonizarem ambos os setores, somando recursos em favor da transmissão da cultura através da línguagem escrita, evitando-se desta forma empreendimentos dúplices ou concorrentes;
- 1.2 Que a CPOB empenhe seus esforços para estimular os editores oficiais a ajustarem a tiragem de suas publicações, inclusive as de distribuição gratuita, ao universo presumível de seus leitores efetivamente interessados nos respectivos conteúdos, de forma a racionalizar o dimensionamento da oferta e reduzir os custos de edição;
- 1.3 Que a CPOB estude alternativas viáveis de ação que possam ser submetidas às autoridades educacionais competentes, com o propósito de incentivar a formação dos hábitos de leitura, em todos os níveis de ensino.

## 2. Quanto ao tema Transferência da Informação

- 2.1 Que, valendo-se dos meios a seu alcance, a CPOB sugira aos editores oficiais que tomem medidas no sentido de que os modelos de sistemas de informação em uso, notadamente nas áreas médica e agrícola, sejam amplamente divulgados junto às demais autoridades responsáveis pela política de ciência e tecnologia, para eventual aproveitamento dos respectivos modelos, incentivando-se a elaboração de obras referenciais, através de programas específicos e resumos informativos;
- 2.2 Que a CPOB recomende aos editores oficiais que, ao programarem publicações, tracem o perfil de interesse dos respectivos usuários e procurem elaborar e manter atualizadas listagens de endereçamento, de forma a serem intercambiadas entre os órgãos públicos;
- 2.3 Que a CPOB proponha aos órgãos públicos que mantenham edições regulares de publicações, que procurem estabelecer Comitês ou Conselhos Editoriais, responsáveis pelas respectivas políticas de editoração;
- 2.4 Que a CPOB continue a desenvolver esforços junto à Secretaria de Modernização Administrativa da SEPLAN, no sentido de viabilizar, no mais breve prazo possível, a edição regular e periodicamente atualizável, do Cadastro de Editores Oficiais Brasileiros;
- 2.5 Que sejam incentivadas as trocas de experiências entre entidades públicas e privadas, notadamente as de fins não lucrativos, que atuam no campo cultural, para o recíproco aprimoramento de métodos e técnicas que permitam a progressiva redução de custos, no campo da produção, distribuição e comercialização de livros e periódicos;
- 2.6 Que a CPOB envide esforços junto ao Conselho Federal de Educação e às Universidades que possuem Cursos de Comunicação Social, para que os currículos de tais cursos dêem ênfase à especialização das funções relacionadas com o campo editorial, já previstas no Decreto-Lei nº 972/69, que regulamentou a profissão de Jornalista;
- 2.7 Que a CPOB represente ao Conselho Nacional de Direito Autoral, para a correta e explícita definição dos direitos morais e materiais do autor, no caso de edições oficiais;
- 2.8 Que a CPOB preconize, junto aos órgãos oficiais que traçam e coordenam a política de desenvolvimento científico e tecnológico, a edição de calendário de eventos científicos, técnicos e culturais especializados, com o objetivo de informar prévia e amplamente os interessados, à semelhança do que já é feito setorialmente por diversas entidades e instituições.

## 3. Quanto ao tema Co-Edições

- 3.1 Que, nos convênios e contratos de co-edição que venham a ser firmados pelos editores oficiais entre si, ou com editores privados, se examine a conveniência de incluir-se cláusulas que evitem o estabelecimento de condições propiciais de concorrência desvantajosa ou comprometedora para o desempenho da atividade editorial privada, sobretudo no que diz respeito às funções de distribuição e comercialização;
- 3.2 Que, observadas a competência e as finalidades legais ou estatutárias de cada órgão, se examine sempre a conveniência de contratar, com editores particulares qualificados, os serviços de distribuição e comercialização das publicações oficiais;
- 3.3 Que os órgãos públicos editores aprimorem seus serviços de controle de qualidade técnico-científica e de correção e adequação de linguagem dos textos editados.

#### 4. Quanto ao tema **Projeto Gráfico**

- 4.1 Que os editores oficiais procurem realizar permanente revisão de seus projetos gráficos, notadamente em face dos avanços tecnológicos da indústria gráfica, tendo em vista a necessidade de constante redução dos custos gráficos e editoriais, sem perda da qualidade artística e da capacidade de levar o leitor a consumir a informação, da melhor maneira possível;
- 4.2 Que os órgãos públicos procurem observar a participação dos profissionais das artes gráficas na produção editorial e industrial de suas publicações, tendo em vista, sobretudo, as especialidades previstas no Decreto-Lei nº 972/69, que regulamentou a profissão de Jornalista;
- 4.3 Que os órgãos públicos propiciem maior integração entre a biblioteca e as unidades editoras, de modo a assegurar-lhes colaboração nas atividades de normalização e indexação;
- 4.4 Que a CPOB crie subcomissão para desenvolver estudos com vistas à elaboração de um **Manual de Normas Mínimas de Redação** para publicações oficiais.

#### 5. Quanto ao tema **Divulgação, Distribuição e Comercialização**

- 5.1 Que a CPOB recomende aos editores oficiais, imprensa oficiais e demais órgãos encarregados da divulgação, distribuição e comercialização das publicações oficiais, que evidem esforços no sentido de proporcionar a diversificação dos sistemas de venda, a fim de aproxima-la, tanto quanto possível, do público usuário;
- 5.2 Que os editores oficiais, visando a ampliar a circulação das publicações oficiais, estimulem, notadamente através dos bancos oficiais, como entidades prestadoras de serviços, o sistema de venda por via bancária, já utilizado pelo Departamento de Imprensa Nacional;
- 5.3 Que a CPOB recomende aos editores oficiais mecanismo prático de maior entrosamento entre os mesmos e as Imprensa Oficiais da União e dos Estados;
- 5.4 Que a CPOB procure incentivar a divulgação das publicações oficiais brasileiras através dos Diários Oficiais da União, quer de forma gratuita, quer através do reembolso das respectivas despesas;
- 5.5 Que a nova estrutura que está sendo estudada pela FENAME, em seu processo de reformulação administrativa, leve em consideração a importância das atividades de distribuição das publicações oficiais, em todo o território nacional;
- 5.6 Que as entidades públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, desde que desempenhem qualquer papel no estímulo à cultura e ao consumo do livro no Brasil, reservem, em suas respectivas programações, espaço em favor das publicações oficiais brasileiras;
- 5.7 Que, como medida essencial ao conhecimento da linha editorial de cada órgão oficial da Administração Direta ou Indireta, os editores estruturem suas publicações em séries ou coleções, definindo-lhes os objetivos institucionais;
- 5.8 Que os títulos de publicações oficiais editados em séries ou coleções recebam, com vistas a facilitar o acompanhamento da produção editorial, uma numeração própria;

- 5.9 Que a CPOB estimule os editores oficiais a participarem da Bienal do Livro, que se realizará em São Paulo, de 20 a 29 de agosto de 1982, tendo em vista, não só a importância do evento, mas, sobretudo, a previsão de existência de salas temáticas para publicações governamentais dos diferentes níveis.

#### 6. Quanto ao tema **Bibliotecas Depositárias e Organização das Coleções**

- 6.1 Que os editores oficiais sejam permanentemente lembrados pela CPOB dos dispositivos relacionados com a obrigatoriedade do depósito legal, constante do Decreto nº 1.825, de 20-12-1907, e do Decreto-Lei nº 824, de 5-9-69;
- 6.2 Que a CPOB se dirija aos Governos Estaduais lembrando-lhes a necessidade e a conveniência de estabelecerem bibliotecas depositárias das respectivas publicações;
- 6.3 Que seja criada, no âmbito da CPOB, uma subcomissão encarregada de analisar a proposta formulada pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, para concluir sobre a viabilidade do respectivo projeto, tendo em vista a experiência da BINAGRI e a atual filosofia do IBICT;
- 6.4 Que a CPOB examine a conveniência e a possibilidade de rever a política do depósito legal no Brasil;
- 6.5 Que os órgãos oficiais editores examinem a possibilidade de estabelecer, para as respectivas publicações, uma proporção razoável entre a tiragem para distribuição gratuita e a que é destinada à comercialização;
- 6.6 Que a CPOB se articule com entidades públicas e privadas responsáveis, com o objetivo de se tentar criar um sistema de controle e registro da produção bibliográfica brasileira, de caráter permanente e periódico;
- 6.7 Que a CPOB desenvolva estudos sobre a viabilidade do uso obrigatório do ISBN (International Standard Book Number), nas publicações oficiais;
- 6.8 Que a CPOB proponha à Fundação IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) o reestudo da classificação de assuntos adotada no Anuário Estatístico do Brasil para livros, folhetos e periódicos;
- 6.9 Que a CPOB entre em entendimentos com o Serviço de Estatística de Educação e Cultura do MEC para maior divulgação das informações dos inquéritos sobre a imprensa periódica brasileira;
- 6.10 Que a CPOB examine a possibilidade de elaborar, com a cooperação do Ministério das Relações Exteriores, um cadastro de entidades culturais estrangeiras voltadas para o estudo dos problemas brasileiros, para o efeito de remessa e Intercâmbio das publicações oficiais brasileiras;
- 6.11 Que as bibliotecas depositárias centrais dos órgãos públicos sejam reconhecidas como tal pela Biblioteca Nacional, passando a constituir elemento de ligação, em benefício do depósito legal brasileiro;
- 6.12 Que a CPOB obtenha, das Assessorias da Câmara e do Senado, estudo comparativo sobre as normas internacionais de intercâmbio de publicações, para divulgação entre os órgãos interessados.

#### 7. Quanto ao **Termário do 5º SPOB**

- 7.1 Incluir sessões de estudos para apreciar as publicações oficiais como instrumento de planejamento e desenvolvimento nacional.

# Emenda Constitucional n.º 18, de 30 de junho de 1981

**Sinopse: José XAVIER DA SILVA**  
Técnico Legislativo da Subsecretaria de  
Edições Técnicas

## SUMÁRIO

- I — Leitura e designação de Comissão Mista
- II — Comissão Mista
- III — Parecer
- IV — Discussão em 1º turno
- V — Votação em 1º turno
- VI — Discussão e votação, em 2º turno
- VII — Promulgação

## TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

### I — Leitura e designação de Comissão Mista

Na sessão conjunta realizada em 3 de abril (¹), foi lida a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 1981, que teve como primeiro signatário o Deputado Alvaro Dias (PMDB — PR):

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 8, DE 1981**

Dispõe sobre a aposentadoria dos professores sob os regimes estatutário e da Consolidação das Leis do Trabalho aos vinte e cinco anos de serviço, acrescentando parágrafo ao art. 101 e alínea ao art. 165 do texto constitucional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** — É acrescentado ao art. 101 o seguinte parágrafo:

“§ 2º — Os professores poderão aposentar-se voluntariamente após vinte e cinco anos de serviço no magistério, com proventos integrais.”

( 1 ) DCM — Sessão Conjunta — 4-4-81, pág. 385.

**Art. 2º** — É transformado em § 1º o parágrafo único do art. 101.

**Art. 3º** — O inciso XX do art. 165 passa a ter a seguinte redação:

“XX — aposentadoria para os professores, aos vinte e cinco anos de trabalho no magistério, com salário integral;”

**Art. 4º** — É renumerado para XXI o inciso XX do texto constitucional.

#### **Justificação**

O intento de aposentar, voluntariamente, o professor, aos vinte e cinco anos de serviço, foi motivo, em 1973, de Projeto de Lei Complementar de origem do Poder Executivo, que estabelecia, nos termos do art. 103 da Constituição Federal, casos de aposentadoria compulsória e voluntária.

Dispunha o art. 3º do Projeto de Lei Complementar:

“Art. 3º — Será aposentado, voluntariamente, com proventos integrais:

III — após vinte e cinco anos de serviço, o ocupante de cargo que envolva atividade estritamente policial, o professor, o taquígrafo de debates ou revisão e o funcionário na fabricação ou manipulação de pólvoras e explosivos, desde que contem pelo menos vinte e cinco anos de exercício nessas atividades.”

A Exposição de Motivos nº 1.034/73 fazia referência à aposentadoria dos professores, que, em muitos Estados, ocorria compulsoriamente aos 65 anos de idade. A Mensagem nº 447 foi, entretanto, retirada, não logrando êxito a iniciativa do Presidente da República.

Nosso objetivo é, retomando a matéria, dispor sobre a aposentadoria dos professores, estatutários ou celetistas, aos vinte e cinco anos de serviço ou trabalho, com proventos ou salários integrais.

O primeiro acréscimo é feito ao art. 101 da Constituição Federal, incluído na Seção Dos Funcionários Públicos, que passa a ser acrescido de parágrafo dirigido aos professores sob regime estatutário: passam a aposentar-se, voluntariamente, após vinte e cinco anos de serviço, com proventos integrais. O segundo acréscimo é feito ao art. 165, incluído no Título Da Ordem Económica e Social, que passa a ser acrescido de inciso dirigido aos professores sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho: passam a aposentar-se aos vinte e cinco anos de serviço, com salário integral.

Acreditamos que, desta forma, fica o universo do professorado brasileiro abrangido pelo remédio legal, o que consideramos medida de justiça social, pelo verdadeiro sacerdócio exercido por estes profissionais.

**DEPUTADOS:** Alvaro Dias — Lúcio Cioni — Mendes de Mello — Genésio de Barros — Del Bosco Amaral — Ernesto Dall’Oglio — Juarez Furtado — Valter Garcia — Aluizio Paraguassu — Alton Sandoval — Júlio Martins — Néllo Lobato — Eloy Lenzi — Mendonça Neto — Flávio Chaves — Siqueira Campos — Vasco Neto — Cardoso Fregapani — Pedro Ivo — Fernando Coelho — Hugo Napoleão — Roberto Freire — Plimenta da Veiga — Leorne Belém — Waldir Walter — Jorge Arbage — Nilson Gibson — Fernando Gonçalves — Ubaldino Melrelles — Paulo Guerra — Carlos Sant’Anna — Maurício Fruet — Inocêncio Oliveira — Evandro Ayres de Moura — Alcebíades de Oliveira — Hélio Duque — João Cunha — Ruben Figueiró — Joel Ferreira — Walber Gulmarães — Celso Peçanha — Renato Azeredo — Marcondes Gadelha — Magalhães Pinto — Geraldo Bulhões — Edgard Amorim — Casteljão Branco — Fernando Magalhães — Euclides Scalco — Tarcísio Delgado — Levy Dias — Nossa Almeida — Antônio Russo — Aluizio Bezerra — Sebastião Rodrigues Jr. — João Gilberto — José Carlos Fagundes — Darío Tavares — Francisco Benjamim — Ollivir Gabardo — José Penedo — Aldo Fagundes — Epitácio Cafetel-

ra — Leopoldo Bessone — Adhemar Santillo — Humberto Souto — Geraldo Fleming — Rômulo Galvão — Adroaldo Campos — Iranildo Pereira — Edson Vldigal — Jackson Barreto — Oswaldo Lima — Hélio Campos — Italo Conti — Victor Fontana — Afrísio Vieira Lima — Marcelo Linhares — Pedro Germano — Júlio Costamilan — Elquissón Soares — Paes de Andrade — Brabo de Carvalho — Adauto Bezerra — Ossian Araripe — Paulo Borges — Nabor Júnior — Antônio Zacharias — Francisco Leão — Djalma Marinho — José Costa — João Linhares — Carlos Augusto — Nagib Haickel — Antônio Dias — Bonifácio de Andrade — Antônio Amral — Joel Lima — Divaldo Suruagy — Anísio de Souza — Oswaldo Macedo — Israel Dias-Novaes — Antônio Ferreira — Carlos Cotta — Tidei de Lima — Pedro Faria — Jerônimo Santana — Octávio Torrecilla — Lázaro Carvalho — Luiz Baccarini — Marcelo Cordeiro — Nelson Morro — Alberto Goldman — Cláudio Strassburger — Ronan Tito — Jorge Moura — José Carlos Vasconcelos — José Amorim — Celso Carvalho — Marão Filho — Vilela de Magalhães — Modesto da Silveira — Antônio Annibelli — Aroldo Moletta — Luiz Cechinet — Mário Frota — Max Mauro — Juarez Baptista — Pacheco Chaves — Lúcia Viveiros — Jorge Uequed — Getúlio Dias — Rosa Flores — Nivaldo Krüger — Antônio Pontes — Melo Freire — Odacir Klein — Freitas Diniz — Mário Hato — Arnaldo Schmitt — Amadeu Geara — Lídovino Fanton — Júnia Marise — Mário Moreira — Gerson Camata — Jorge Vianna — Adriano Valente — Francisco Libardoni — Santilli Sobrinho — Gilson de Barros — Paulo Lustosa — Carlos Santos — Bento Gonçalves — Jairo Magalhães — Marcelo Cerqueira — Agassiz Almeida — Borges da Silveira — Odacir Soares — Paulo Rattes — Pedro Carolo (apoioamento) — Benedito Marçilho — Mário Stamm — Ernesto de Marco — Pedro Sampaio — Jorge Vargas — Gomes da Silva — Carlos Alberto — Florim Coutinho — Octacílio Queiroz — Louremberg Nunes Rocha — Cláudio Philomeno — Raymundo Urbano — Antônio Morais — José Frejat — Iram Saralva — Diogo Nomura — Jorge Gama — Ruy Côdo — Jorge Ferraz — Herbert Levy — Christóvam Chiaradia — Roque Aras — Arnaldo Lafayette — Baldacci Filho — Nogueira de Rezende — Marcus Cunha — Osmar Leitão — Ludgero Raulino — Luiz Leal — Freitas Nobre — Edilson Lamartine Mendes — Leoar Guazzelli — Darcílio Ayres — Pedro Geraldo Costa — Adalberto Camargo — Carlos Nelson — Octacílio Almeida — Audálio Dantas — Júlio Campos — Henrique Brito — Simão Sessim — Fernando Lyra — Walter Silva — Felippe Penna — Newton Cardoso — Daso Coimbra — Osvaldo Melo — Christiano Dias Lopes — Cláudio Sales — Miro Teixeira — Péricles Gonçalves — Mac Dowell Leite de Castro — Henrique Eduardo Alves — Thales Ramalho — Cristina Tavares.

**SENADORES:** José Richa — Leite Chaves — Lázaro Barboza — Orestes Quérnia — Nelson Carneiro — Evelásio Vielra — Pedro Simon — Paulo Brossard — Affonso Camargo — Evandro Carreira — Mendes Canale — Agenor Marla — Gilvan Rocha — Itamar Franco — Jaison Barreto — Franco Montoro — Henrique Santillo — Adalberto Sena — Humberto Lucena — Dirceu Cardoso — Alberto Silva — Roberto Saturnino — Tancredo Neves.

De acordo com as indicações das Lideranças, ficou assim constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria:

Pelo Partido Democrático Social — Senadores Raimundo Parente, Aderbal Jurema, João Calmon, Lenoir Vargas, Lomanto Júnior, Jutahy Magalhães e Deputados Carlos Alberto, Rômulo Galvão, Cardoso de Almeida, Hélio Campos, Oswaldo Coelho e Cláudio Strassburger.

Pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro — Senadores Mauro Benevides, Humberto Lucena, Evandro Carreira e Deputados Celso Peçanha, Júnia Marise e Iram Saraiwa.

Pelo Partido Popular — Senadores Gastão Müller, Affonso Camargo e Deputados Carlos Sant'Anna e Pedro Sampaio.

Ofício nº 30/81, do Deputado Thales Ramaího, Líder do PP, indicando o Deputado Ruben Figueiró para substituir o Deputado Pedro Sampaio na Comissão Mista (2).

Ofício nº 136/81, do Deputado Cantídio Sampaio, Líder do PDS, comunicando a substituição do Deputado Cardoso de Almeida pelo Deputado Bezerra de Melo na Comissão Mista (3).

## II — Comissão Mista

a) Ata da 1ª reunião, de instalação, em 7 de abril (4), sendo eleitos para Presidente o Senador Mauro Benevides e para Vice-Presidente o Senador Lenoir Vargas.

Foi designado relator da matéria o Deputado Cardoso de Almeida.

b) Ata da 2ª reunião, realizada em 20 de maio (5), em que foi designado relator do vencido o Deputado Celso Peçanha, passando o relatório do Deputado Bezerra de Melo a figurar como voto vencido e em separado.

Foram encaminhadas à Presidência as Propostas de Emenda à Constituição nºs 9 e 10, de 1981 (6), que versam sobre matéria análoga à Proposta nº 8, de 1981, já em tramitação:

Nos termos do § 5º do art. 124 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo subsidiário do Regimento Comum, a Presidência determina a anexação à proposta em andamento das Propostas de Emenda à Constituição nºs 9 e 10, de 1981.

Quanto à de nº 9, de 1981, a Presidência julga necessários alguns esclarecimentos.

A proposta foi recebida da Câmara dos Deputados através do Ofício nº 1.175, de 5 de novembro de 1980, tendo sido apresentada pelo Deputado Álvaro Valle e subscrita por mais 212 Deputados.

Versando a proposição sobre matéria constante da Proposta nº 50, de 1980, rejeitada na sessão conjunta realizada às quinze horas de 17 de setembro daquele ano, só poderia ser aceita, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição, se subscrita pela maioria dos membros de qualquer das Câmaras.

Satisfelta a exigência constitucional para apresentação, a proposta ficou aguardando oportunidade para leitura, o que não ocorreu na sessão legislativa anterior.

Prestados esses esclarecimentos, o Sr. Primeiro-Secretário irá proceder à leitura das Propostas nºs 9 e 10, de 1981.

São lidas as seguintes:

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 1981

Dispõe sobre aposentadoria especial para professores e professoras.

Acrescente-se ao art. 165, após o Item XIX, renumerando-se os itens seguintes:

"XX — aposentadoria para o professor após 30 anos, e para a professora, após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério;"

- ( 2) DCN — S. II — 9-4-81, pág. 918.  
( 3) DCN — Sessão Conjunta — 9-5-81, pág. 776.  
( 4) DCN — S. II — 24-4-81, pág. 1.201.  
( 5) DCN — S. II — 24-6-81, pág. 2.881.  
( 6) DCN — Sessão Conjunta — 8-4-81, pág. 409.

O art. 101, em seu item II, passa a ter a seguinte redação:

“III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço, ressalvado o disposto no art. 165, XX.”

#### Justificação

Pretendemos para o magistério mais do que o sugerido nesta Emenda. Ela procura, entretanto, conciliar diferentes posições que percebemos, durante os debates recentes sobre a aposentadoria especial para o magistério.

Os que votaram contrariamente à aposentadoria generalizada, após 25 anos de trabalho, alegaram riscos de fraudes, que inevitavelmente surgiriam. Muitos poderiam, após 20 anos de exercício de suas funções, conseguir sua transferência para o quadro do magistério, e assim iludir o espírito da lei, conquistando uma indevida aposentadoria antecipada. A emenda que ora apresentamos impede que tal processo se desenvolva.

Muitos alegaram ainda sua posição favorável à aposentadoria de mulheres, mas não de homens, após 25 anos de efetivo exercício de funções de magistério. Apareceram nesta Casa opiniões médicas, sustentando esta posição, com a qual não concordamos. Depois de 25 anos em uma sala de aula, tanto o professor quanto a professora têm problemas de voz, e já lhes falta até a paciência necessária para bem conduzir seus alunos.

Mas tentaremos o possível, se não conseguirmos o ideal. A emenda que ora propomos representa o que nos parece ser uma solução de compromisso entre as diferentes tendências deste Congresso.

A justeza da aposentadoria especial para o magistério já foi por várias vezes bem caracterizada em debates nas duas Casas do Legislativo brasileiro.

DEPUTADOS: Álvaro Valle — Simão Sessim — João Faustino — Daso Coimbra — Murilo Mendes — Adauto Bezerra — Waldir Walter — Fernando Magalhães — Mário Frota — Osmar Leitão — Jerônimo Santana — Celso Peçanha — Adhemar Santillo — Álvaro Dias — Melo Freire — Hélio Levy — Guido Arantes — Paulo Pimentel — Homero Santos — Gomes da Silva — Adhemar Ghisi — Nelson Morro — Carlos Wilson — Humberto Souto — Paulo Lustosa — Baldacci Filho — Alípio Carvalho — Alberto Hoffman — Antônio Gomes — Milton Brandão — Iturval Nascimento — Feu Rosa — Marcus Cunha — Blas Fortes — Ruy Côdo — Auréllo Peres — Diogo Nomura — Hildérico Oliveira — Bezerra de Melo — Ruben Figueiró (apoioamento) — Juarez Furtado — Jorge Vianna — Arnaldo Lafayette — Italo Conti — Siqueira Campos — João Alberto — Moacir Lopes — Álvaro Gaudêncio — Alexandre Machado — Nilson Gibson — Furtado Leite — Athiê Coury — Pedro Lucena — Paulo Marques — Rafael Faraco — Antônio Morais — Lulz Baptista — Carlos Sant'Ana — Delson Scarano — Divaldo Suruagy (apoioamento) — Castejon Branco — Herbert Levy — Aluizio Bezerra — Jairo Magalhães — Raymundo Diniz — João Carlos de Carli — Adalberto Camargo — Hydeckel Freitas — Leorne Belém — José Penedo — Pedro Collin — Saramago Pinheiro — Adhemar de Barros Filho — Mário Moreira — Carlos Santos — Max Mauro — Pedro Geraldo Costa — Maurício Fruet — Vicente Guabiroba — Luiz Leal — Fued Dib — Bento Gonçalves — Erasmo Dias — Igo Losso — Nosser Almeida — Alcides Franciscato — Eloy Lenzi — Wanderley Mariz — Antônio Dias — Aroldo Moletta — Hugo Napoleão — Mauro Sampaio — José Amorim — Vivaldo Frota — Waldmir Belinati — Cardoso Fregapani — Joel Ferreira — Bonifácio de Andrada — Caio Pompeu — Antônio Zacharias — Sebastião Andrade — Francisco Leão — Antônio Pontes — Lúcio Cloni — Rômulo Galvão — Nogueira de Rezende — Sérgio Ferrara — Jorge Arbage — Altair Chagas — Ronan Tito — Pedro Faria — Henrique Eduardo Alves — José Frejat — Nabor Júnior — Lidovino Fanton — Daniel Silva — Navarro Vieira Filho (apoioamento) — Aldo Fagundes — Anísio de Souza — Cesário Barreto — José Carlos Vasconcelos — Heitor Alencar Furtado — Hélio Campos — Angelino Rosa — Afrísio Vieira Lima — Adroaldo Campos — Pedro Corrêa — Odulfo Domingues — Ney Ferreira — Alcir Pimenta — Vasco Neto — Milton Figueiredo — Antônio Mariz — José Bruno — Nélio

Lobato — Walber Guimarães — Edilson Lamartine Mendes — Walter Silva — Odacir Klein — José Mauricio — Cardoso Alves — Djalma Marinho — Hélio Garcia — Octacílio Queloz — Rubem Dourado — Rubem Medina — Victor Fontana — Manoel Novaes — Carlos Nelson — Salvador Julianelli — Paulo Borges — Paulo Torres — José Ribamar Machado — Luiz Rocha — Pinheiro Machado — Marão Filho — Nagib Haickel — Temístocles Telxeira — Dario Tavares — Arnaldo Schmitt — Borges da Silveira — Antônio Florêncio — Darcilio Ayres — Celso Carvalho — Tertuliano Azevedo — Pedro Sampalo — Israel Dias-Novaes — Ubaldino Melrelles — Ludgero Raulino — Paulo Ferraz — Wildy Vianna — Adolpho Franco — Haroldo Sanford — Geraldo Fleming — Josué de Souza — Júlio Martins — Joacil Pereira — Christiano Dias Lopes — Djalma Bessa — Hugo Mardini — Luiz Vasconcelos — José Torres — Mário Stamm — Osvaldo Macedo — Eloar Guazzelli — Henrique Turner — Cardoso de Almeida — Antônio Ferreira — Inocêncio Oliveira — Rosemburgo Romano — Alceu Collares — Alilton Sandoval — Jairo Brum — Genival Tourinho — Pimenta da Veiga — Júnia Marise — João Gilberto — Glória Júnior — Cantídio Sampalo — Batista Miranda — Francisco Libardoni — Juarez Batista — Cristino Cortes — Raul Bernardo — Ossian Araripe — Ernesto de Marco — Oswaldo Melo — Freitas Diniz — Jorge Ferraz — Gerson Camata — Roberto Freire — Cláudio Strassburger — Gilson de Barros — Brabo de Carvalho — Claudino Sales — Figueiredo Correia.

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 1981**

**Modifica disposições dos arts. 101, 102 e 165 do texto constitucional, visando à aposentadoria dos professores aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** — O parágrafo único do art. 101 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 101 — .....**

**Parágrafo Único** — No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres e de vinte e cinco anos para os professores de ambos os sexos."

**Art. 2º** — O item I do art. 102 da Constituição é acrescido da alínea c, com a seguinte redação:

**"Art. 102 — Os proventos da aposentadoria serão:**

**I — integrais, quando o funcionário:**

**a) .....**

**b) .....**

**c) ocupar cargo de magistério e contar vinte e cinco anos de serviço."**

**Art. 3º** — O art. 166 da Constituição passa a vigorar acrescido do item XXI, nos seguintes termos:

**"Art. 166 — .....**

**.....**

**XXI — aposentadoria com salário integral, aos vinte e cinco anos de serviço, aos professores de ambos os sexos;"**

### **Justificação**

Ao lado da família, o professor realiza a tarefa mais importante da sociedade. Por isso costumamos dizer que nele reposam as esperanças de todos os povos, principalmente daqueles que ainda não ultrapassaram a barreira do subdesenvolvimento.

À medida que crescem as comunidades e aumenta a complexidade dos serviços, mais e mais encargos são cometidos ao professor, cidadão idealista e abnegado, que dedica sua vida à nobre tarefa de servir.

Hoje, quando a mulher está sendo cada vez mais solicitada pelo mercado de trabalho — fenômeno que tende a intensificar-se com a modernização da sociedade —, o professor passou a assumir também o papel da família. Agora ele não é apenas o responsável pela transmissão de conhecimentos, mas também o amigo constante, no qual se inspira o educando na formação de sua personalidade, mão firme a guiar-lhe os passos pela vida a fora.

Num país de grande extensão territorial e de comunidades isoladas como o nosso, o trabalho do professor se torna ainda mais estafante. Enfrentando seu dia-a-dia nas mais distantes zonas rurais ou nas congestionadas áreas urbanas — na maioria das vezes sem material de trabalho e sem equipamento necessário ao desempenho de suas funções —, o professor ainda assim exerce seu labor com abnegação e orgulho, certo de que seu destino está indissoluvelmente ligado ao destino dos homens que nos conduzirão num futuro próximo ou remoto.

Entretanto, ressentem-se os professores brasileiros — notadamente os que militam no início da escolarização, que deveria ser obrigatória e universal — dos baixos salários que lhes são proporcionados, tanto no setor público quanto no setor privado, levando-os ao desgaste precoce e ao abandono da profissão.

A evasão de professores, no Brasil, é considerada uma das mais altas do mundo — uma prova incontestável do descaso a que está relegada a educação brasileira.

A nível de 1º e 2º graus, a situação é ainda mais grave. Servidores dos Estados ou Municípios — entidades públicas geralmente às voltas com orçamentos deficitários e administrativamente inoperantes —, os professores auferem salários inferiores aos exigidos para categorias profissionais que não requerem um mínimo de habilitação. Este ano, no Município do Rio de Janeiro, ficou constatado que os garis recebiam salários superiores aos das professoras primárias, habilitadas a nível de 2º grau.

Na realidade, tanto as professoras primárias dos mais importantes Estados brasileiros, como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde são maiores e mais desenvolvidas as populações, quanto as da União ainda ganham menos do que os servidores de outras categorias profissionais de igual nível de habilitação. Daí as greves, o descontentamento, o êxodo profissional.

Se ainda não foi encontrada uma fórmula capaz de minorar a aflitiva situação financeira dos professores; se o princípio federativo constitui obstáculo a que a União assuma a iniciativa dos Estados; se a situação financeira do País não permite aumento de despesa, que ao menos seja concedido aos mestres o benefício de uma aposentadoria especial, pois na realidade vinte e cinco anos de exercício do magistério correspondem a mais de 35 em outras atividades menos desgastantes.

**DEPUTADOS:** Júnia Marise — Waldir Walter — Odacir Klein — Jackson Barreto — Celso Peçanha — Paulo Marques — Elquissom Soares — João Gilberto — Mauro Sampaio — Cristina Tavares — Stoessel Dourado — Aluizio Bezerra — Mário Moreira — José Bruno — Jorge Ferraz — Arnaldo Schmitt — Amílcar de Queiroz — Roberto Freire — José Penedo — Carlos Santos — Evandro Ayres de Moura — Milton Brandão (apoiamento) — Anísio de Souza — Marcus Cunha — Vingt Rosado — Ernesto de Marco — Augusto Lucena — Wildy Vianna — Murilo Mendes — Dario Tavares — Pedro Sampaio — Vicente Guabiroba — Joel Ferreira — Hélio Duque — Marcondes Gadelha — Iturival Nascimento — Figueiredo Correia — Paulo

Borges — Pimenta da Veiga — Jorge Uequed — Celso Carvalho — Adroaldo Campos — Edilson Lamartine Mendes — Erasmo Dias — Antônio Pontes — Rosa Flores — João Carlos de Carli — Edson Vidigal — Castejon Branco — Simão Sessim — Heitor Atencar Furtado — Sebastião Rodrigues Jr. — Philippe Penna — Rosemberg Romano — Hélio Campos — Mário Hato — Jerônimo Santana — Adolpho Franco — Juarez Furtado — Paulo Lustosa — Fernando Coelho — Nilson Gibson — Genésio de Barros — Siqueira Campos — Adhemar Santillo — Moacir Lopes — Marcelo Cordeiro — Getúlio Dias — Eloar Guazzelli — Louremberg Nunes Rocha — Aurélio Peres — Ruy Côdo — Pedro Ivo — Walber Guimarães — Álvaro Dias — Mário Frota — Osvaldo Macedo — Djalma Marinho — Euclides Scalco — Tertuliano Azevedo — Carlos Cotta — Alceu Collares — Carlos Nelson — Paulo Pimentel — Adhemar Ghisi — Osmar Leitão — Rómulo Galvão — Wanderley Mariz — Nelson Morro — Audálio Dantas — Geraldo Bulhões — Luiz Cechinel — Paulo Rattes — Christóvam Chiaradá — Alberto Goldman — Joel Ribeiro — Eloy Lenzi — Francisco Castro — Nivaldo Küger — Edison Khalil — Vivaldo Frota — Hélio Levy — Cristino Cortes — Carlos Chiarelli — Odulfo Domingues — Aroldo Molleta — Altair Chagas — Fernando Magalhães — Lázaro Carvalho — Antônio Ueno — Waldmir Bellinati — Sérgio Ferrara — Vilela de Magalhães — Jairo Magalhães — Leopoldo Bessone — Luiz Baccarini — Fued Dib — Mac Dowell Leite de Castro — Iram Saraiva — Luiz Baptista — Sebastião Andrade — Alcir Pimenta — Déllo dos Santos — João Linhares — Christino Lopes — Ângelo Magalhães (apelamento) — Márcio Macedo — Benedito Marcílio — Correia da Costa — Alcebiades de Oliveira — Manoel Ribeiro — Antônio Amaral — Antônio Mazurek — José Amorim — Emídio Perondi — Rubem Dourado — Caio Pompeu — Ubaldino Meirelles — Lúcio Cloni — Leur Lomanto — Freitas Diniz — Cardoso Fregapani — Geraldo Fleming — Marcello Cerqueira — Lúcia Viveiros — Nabor Júnior — Octacílio Queiroz — Odacir Soares — Juarez Batista — Gerson Camata — Francisco Rollemburg — Melo Freire — Feu Rosa — Fernando Cunha — Paes de Andrade — Ronan Tito — Josias Leite — Humberto Souto — José Carlos Vasconcelos — Joel Lima — Oswaldo Lima — Luiz Leal — Pedro Geraldo Costa — Airton Sandoval — Ruy Silva — Antônio Annibelli — Péricles Gonçalves — José Costa — Israel Dias-Novaes — Jorge Arbage — Leônidas Sampaio — Hugo Napoleão — Jorge Moura — Luiz Rocha — Vasco Neto — Ruben Figueiró — Maurício Fruet — Bezerra de Melo — Vieira da Silva — Herbert Levy — Jorge Gama — Paulo Guerra — Peixoto Filho — Adhemar de Barros Filho — Cláudio Strassburger — Antônio Dias — Ítalo Conti — Modesto da Silveira — Gilson de Barros — Pacheco Chaves — Valter Garcia — Samir Achôa — Pedro Carolo (apelamento) — Gomes da Silva — Jorge Vianna — Walter Silva — Pinheiro Machado — José Ribamar Machado — Temístocles Telzeira — Nosser Almeida — Edgard Amorim — Airton Reis — Magnus Guimarães — Amadeu Geara — Marcelo Linhares — Pedro Germano — Carlos Augusto — JG de Araújo Jorge — Francisco Libardoni — Walter de Prá — Milton Figueiredo — Cardoso Alves — Pedro Faría — Mendes de Melo — Arnaldo Lafayette.

SENADORES: Henrique Santillo — Ozires Pontes — Agenor Maria — Affonso Camargo — Gastão Müller — José Richa — Dirceu Cardoso — Adalberto Sena — Eunice Michiles — Leite Chaves — Itamar Franco — Marcos Freire — Tancredo Neves — Alberto Silva — Orestes Queríca — Pedro Simon — João Calmon — Humberto Lucena — Benedito Canelas — Aderbal Jurema — Roberto Saturnino — Raimundo Parente — Franco Montoro.

As proposições lidas foram encaminhadas à Comissão Mista anteriormente designada para emitir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 1981.

\* \* \*

Foi encaminhada à Presidência Proposta de Emenda à Constituição que versa sobre matéria análoga às Propostas nºs 8, 9 e 10, de 1981 (¹), já em tramitação.

( 1 ) DCN — Sessão Conjunta — 16-4-81, pág. 557.

É lida a seguinte:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 14, DE 1981**

**Assegura aos professores a aposentadoria voluntária, com proventos ou salário integrais, após vinte e cinco anos de efetivo exercício do magistério.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** — É acrescentado ao art. 101 da Constituição Federal o seguinte dispositivo, numerado como § 2º, passando o atual parágrafo único desse artigo a figurar como § 1º:

**"Art. 101 — .....**

**§ 2º — Os professores poderão aposentar-se voluntariamente após vinte e cinco anos de efetivo exercício do magistério."**

**Art. 2º** — O item I do art. 102 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

**"Art. 102 — .....**

**I — integrais:**

- a) quando o funcionário aposentar-se por tempo de serviço, observados os limites mínimos fixados no artigo anterior;**
- b) se ocorrer invalidez em razão de acidente em serviço, de moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei."**

**Art. 3º** — O art. 165 da Constituição Federal fica acrescido do seguinte dispositivo, numerado como item XX, passando o atual item XX a figurar como item XXI:

**"Art. 165 — .....**

**XX — aposentadoria para os professores aos vinte e cinco anos de efetivo exercício no magistério, com salário integral;"**

**Justificação**

De assinalar é, preliminarmente, que a previsão de aposentadoria especial por tempo de serviço como a que ora é proposta não constitui matéria estranha ao nosso Direito Constitucional, eis que a Lei Maior já a prevê em relação à classe dos ex-combatentes.

A lembrança desse precedente, aliás, leva à de outro, isto é, a da previsão de aposentadoria especial por tempo de serviço de trabalhador ou servidor público regido pelo regime da CLT, como está garantida no art. 197, **caput**, e alínea **c**, da Constituição Federal (aqui também relacionada com os ex-combatentes), muito embora a matéria seja regulável por lei ordinária, face à inexistência, diferentemente do ocorrido em relação ao servidor público, de preceituação constitucional limitativa, em termos de tempo mínimo de serviço necessário à aposentação.

O que interessa, ao fim e a teor de justificar a presente Proposta de Emenda Constitucional, é continuar repisando e reclamando, em prol do professor, neste País, um tratamento condigno por parte do legislador, asseguratório de direitos que não podem, por mais tempo, ser negados a essa nobre classe.

( 7 ) DCN — Sessão Conjunta — 16-4-81, pág. 557.

No momento em que pleiteamos a redução do tempo de serviço para efeito da aposentadoria do professor, estamos conscientes de que, sobre ser sumamente justa a presente proposta, em face dos sabidos desgastes físico-anímicos que o magistério provoca naqueles que se dedicam à nobre missão de ensinar, ela é, ainda, um remédio possível para minorar as agruras financeiras do nosso mal remunerado professor, ao permitir a ele, ainda com algumas energias sobrantes, face à diminuição do tempo de serviço para aposentar, aumentar os parcós rendimentos da aposentadoria como professor, com outra atividade laboral.

Dentro desta linha de meditação é normal que nos acuda à lembrança a insensibilidade do Poder Público, responsável pelo encaminhamento da questão remuneratória do professor, permitindo que se venha prolongando ao longo dos anos, indefinidamente, o injusto tratamento, em termos remuneratórios, dispensado ao professor no Brasil.

Essa pléiade de homens e mulheres que não só se dedicam a transmitir a cultura e a educação às gerações mais jovens, mas também se transformam no amigo e conselheiro, no inspirador e orientador, deve merecer uma atenção do Poder Público que lhes permita oferecer, em contrapartida, o melhor de si mesmos, servindo de exemplo àqueles que lhes estão mais próximos, assim formando, a sua imagem, cidadãos participantes e diligentes, combativos e operantes que venham enriquecer a sociedade com uma participação consciente, criando novas opções de vida e acelerando a caminhada da sociedade em direção a estágios mais justos e humanos para todos.

A medida ora proposta pretende não só contribuir para o aperfeiçoamento da legislação que afeta aos professores deste País, que, apesar de um paliativo, não deixa de ser medida de justiça, garantidora de um mínimo de direito de que essa nobre classe se faz merecedora por parte da sociedade em que se insere.

Não é demais, ao fim, justificar a proposta de modificação da alínea b do Item I do art. 102 da Constituição Federal, que garante a integralidade dos proventos da aposentadoria ao servidor que se aposenta por invalidez ou por motivo de doença nos casos especificados. A modificação sugerida é tão-somente de natureza redacional e se justifica na necessidade de ajustar a redação de todo o Item I, tecnicamente necessária, por força da inclusão da garantia de aposentadoria integral ao professor que vier a se aposentar após completados vinte e cinco anos de magistério.

Com as precedentes ponderações submetemos à consideração de nossos demais pares a presente proposta de Emenda à Constituição.

**DEPUTADOS:** Iraniido Pereira — Ronan Tito — Francisco Pinto — Bento Gonçalves — Getúlio Dias — Nivaldo Krüger — Paulo Pimentel — Mário Hato — Luiz Leal — Airton Sandoval — Hélio Duque — Marcus Cunha — Brabo de Carvalho — Aurélio Peres — Darcy Passos — Tideli de Lima — Elquissson Soares — Rubem Dourado — Daniel Silva — Peixoto Filho — Fued Dib — Herbert Levy — Gilson de Barros — Juarez Furtado — Paulo Borges — José Freire — Aldo Fagundes — Florim Coutinho — Ricardo Fiúza — Geraldo Guedes — Waldmir Belinati — José Mendonça Bezerra — Oswaldo Coelho — Pedro Corrêa — Airon Rios — Antônio Florêncio — Carlos Alberto — Darci Pozza — Rosemburgo Romano — Antônio Russo — Edgard Amorim — Júnia Marise — Audálio Dantas — Ralph Biasi — Alberto Goldman — Felippe Penna — Fernando Cunha — Francisco Libardoni — Alilton Soares — Délvio dos Santos — José Maria de Carvalho — Jorge Gama — Raymundo Urbano — Max Mauro — Jorge Vianna — Adroaldo Campos — Francisco Rollemburg — Marcelo Cordeiro — Hildérico Oliveira — Henrique Eduardo Alves — Roberto Freire — Horácio Ortiz — Walter Silva — Tarcísio Delgado — Mauro Sampaio — Cláudio Sales — Luiz Rocha — Paulo Studart — Arnaldo Lafayette — Ubaldo Dantas — Pedro Lucena — Cardoso Alves — Jorge Moura — Antônio Carlos de Oliveira — Jader Barbalho — Odacir Klein — Ernesto de Marco — João Linhares — José Frejat — Marcondes Gadelha — Walter de Prá — Anísio de Souza — Joacil Pereira — Paes de Andrade — Manoel Gonçalves — João Faustino — Haroldo Sanford — Freitas

Nobre — Mário Moreira — Eloy Lenzi — Harry Sauer — Amadeu Geara — Cardoso Fregapani — Mendes de Melo — Jorge Cury — Lázaro Carvalho — Márcio Macedo — Leônidas Sampaio — Marcello Cerqueira — Péricles Gonçalves — Joel Lima — Jorge Uequed — Edison Khair — Rômulo Galvão — José Penedo — Leopoldo Bessone — Humberto Souto — Christóvam Chiaradia — Luiz Baccarini — Nélio Lobato — Sebastião Andrade — Octacílio Queiroz — Roque Aras — Tertulliano Azevedo — Epitácio Cafeteira — Cláudio Philomeno — Leorne Belém — Evandro Ayres de Moura — Bonifácio de Andrada — José Camargo — Carlos Wilson — Joel Ferreira — Carlos Augusto — Hugo Napoleão — Correia Lima — Pinheiro Machado — Ludgero Raulino — Paulo Ferraz — Edson Vidigal — Freitas Diniz — José Ribamar Machado — João Alberto — Nagib Haickel — João Menezes — Jorge Arbage — Antônio Amaral — Manoel Ribeiro — Oswaldo Melo — Mário Frotta — Josué de Souza — Ubaldino Meirelles — Rafael Faraco — Aluizio Bezerra — Paulo Guerra — Sérgio Murilo — Christino Cortes — Antônio Morimoto — Pedro Ivo — Magnus Guimarães — Heitor Alencar Furtado — Celso Peçanha — Israel Dias-Novaes — Igo Losso — Walmor de Luca — Oswaldo Lima — Osvaldo Macedo — Murilo Mendes — Lourenberg Nunes Rocha — Adalberto Camargo — Raymundo Diniz — Theodorico Ferrão — Geraldo Fleming — João Gilberto — Carlos Bezerra — Christina Tavares — José de Castro Coimbra — Jackson Barreto.

**SENADORES:** Mauro Benevides — Jaison Barreto — Affonso Camargo — Evelásio Vileira — Gilvan Rocha — Itamar Franco — Pedro Simon — Agenor Maria — Henrique Santillo — Leite Chaves — Nelson Carneiro — Almir Pinto — Evandro Carreira — Teotônio Vilela — Franco Montoro — José Richa — Gastão Müller — Marcos Freire — Lázaro Barboza — Saldanha Derzi — Martins Filho — Mendes Canale — Laélia Alcântara.

A proposição lida foi encaminhada à Comissão Mista anteriormente designada para emitir parecer sobre as Propostas de Emenda à Constituição n.<sup>os</sup> 8, 9 e 10, de 1981.

\* \* \*

### III — Parecer

#### PARECER N<sup>o</sup> 52, DE 1981 (CN)

**Da Comissão Mista incumbida de examinar e emitir parecer sobre as Propostas de Emenda à Constituição de n.<sup>os</sup> 8, de 1981, que “dispõe sobre a aposentadoria dos professores sob os regimes estatutário e da Consolidação das Leis do Trabalho, aos vinte e cinco anos de serviço, acrescentando parágrafo ao art. 101 e alínea ao art. 165 do texto constitucional”; 9, de 1981, que “dispõe sobre aposentadoria especial para professores e professoras”; 10, de 1981, que “modifica disposições dos arts. 101, 102 e 165 do texto constitucional, visando à aposentadoria dos professores aos vinte e cinco anos de serviço”; e 14, de 1981, que “assegura aos professores a aposentadoria voluntária, com proventos ou salários integrais, após vinte e cinco anos de efetivo exercício do magistério”<sup>(8)</sup>.**

Relator do vencido: **Deputado Celso Peçanha**

Designado pelo Presidente da Comissão Mista acima referida para relatar a deliberação tomada por seus membros na reunião de ontem,

(8) DCN — Sessão Conjunta — 12-6-81, pág. 1.163.

20 de maio, que rejeitou o parecer do Relator, o nobre Deputado Bezerra de Melo, destina-se o presente documento ao desempenho do encargo que me foi entregue.

O parecer recusado pela Comissão reconhece, preliminarmente, não apresentarem as quatro propostas "eiva de constitucionalidade, respeitados os §§ 1º e 2º do art. 47 da Carta", e, também, não discreparem das normas gerais de direito, porquanto respeitam a sistemática jurídica e atendem à técnica legislativa.

A tramitação conjunta das quatro propostas — ressaltou o ilustre Relator do parecer rejeitado — decorreu da obediência devida aos termos regimentais, dada a similitude de propósitos visados, bem como a identificação mútua das razões justificadoras alegadas.

— O Relator glosa, então, deles discordando, pelos motivos que expõe, os argumentos comuns de algum modo à fundamentação das quatro propostas.

Fala ele, por exemplo, no argumento de que "o magistério é uma carreira singularmente penosa e estafante, justificando a aposentadoria precoce dos que exercem essa atividade no serviço público à semelhança daquela gozada pelos particulares". A propósito, observa que "ninguém negaria o desgaste psicossomático a que conduz a profissão de professor, mas outras há, igualmente, sacrificadas, que não gozam de aposentadoria especial, como a de um médico sanitário, por exemplo, ou a de policial civil, com riscos de saúde e de vida".

Em que pese às ponderações suscitadas pelos autores das propostas — pondera ainda o Deputado Bezerra de Melo no seu parecer —, julga ele "inconveniente ampliar privilégios e abrir novas exceções no quadro do funcionalismo público, sob a desculpa de que o princípio de isonomia está ferido pela aposentadoria precoce dos professores celetistas". Afinal, pondera, trata-se de regimes diversos e não cabe a analogia, pois os celetistas não têm a segurança dos estatutários, podendo ser dispensados antes da fruição da aposentadoria. O princípio da isonomia, disse ele, "para aplicar-se, exige absoluta identidade de situações, o que não ocorre nos dois casos".

Alinhadas essas considerações, o Relator Bezerra de Melo, reconhecendo embora a constitucionalidade, a juridicidade e a boa técnica legislativa das proposições, manifestou-se, no mérito, pela rejeição das quatro propostas.

Posta a matéria em discussão, no plenário da Comissão, houve total discordância da posição assumida pelo Relator, destacadas, inclusive, diferenças substanciais nas Propostas, não focalizadas pelo Deputado Bezerra de Melo.

Submetido à votação, foi o documento rejeitado por dez votos, contra apenas um do seu próprio Autor.

Com a decisão tomada, firma-se esta Comissão no propósito de encaminhar ao Plenário do Congresso as quatro Propostas de Emenda à Constituição, aqui examinadas, para que elas sejam lá postas em votação e o processo legislativo relacionado com o assunto alcance o seu término.

Concluo com uma nota de caráter pessoal. Sinto-me feliz e honrado pela tarefa de que acabo de desincumbir-me, pois o objetivo das Propostas estudadas coincide, exatamente, com uma tese que sempre aceitei e afirmei. Quando governador do Estado do Rio de Janeiro, concedi às professoras estaduais esse direito em 1962.

Que sejam, pois, encaminhadas ao Plenário do Congresso, para serem lá discutidas e votadas as Propostas de Emenda à Constituição nº 8/1981, do Deputado Álvaro Dias; nº 9/1981, do Deputado Álvaro Vale; nº 10/1981, da Deputada Júnia Marise; e a de nº 14/1981, do Deputado Iranildo Pereira.

É o relatório.

Sala das Comissões, em 20 de maio de 1981. — Senador **Mauro Be-nevides**, Presidente; Deputado **Celso Peçanha**, Relator; Senador **Evandro Carreira**; Senador **Affonso Camargo**; Senador **Gastão Müller**; Deputado **Ruben Figueiró**; Deputado **Carlos Sant'Anna**; Deputado **Iram Saraiva**; Senador **Humberto Lucena**; Deputada **Júnia Marise**; Deputado **Bezerra de Melo** (vencido, nos termos do voto em separado); Deputado **Rômulo Galvão**.

#### VOTO VENCIDO DO DEPUTADO BEZERRA DE MELO

As quatro Propostas de Emenda à Constituição sob o nosso exame, de números 8, 9, 10 e 14, de 1981, de autoria, respectivamente, dos Deputados Álvaro Dias, Álvaro Valle, Júnia Marise e Iranildo Pereira, têm como objetivo propiciar a antecipação da aposentadoria voluntária do magistério, para que os estatutários passem a obtê-la, como os celetistas já a têm, aos vinte e cinco anos de serviço.

Preliminarmente, as quatro propostas não apresentam eiva de inconstitucionalidade, respeitados os §§ 1º e 2º do art. 47 da Carta, não dissentem das normas gerais do direito, respeitam a sistemática jurídica e atendem à técnica legislativa.

A Proposta nº 8, transformando em § 1º do art. 101 o seu parágrafo único, acrescentando-lhe o § 2º:

“§ 1º — No caso do item III, o prazo é de 30 anos para as mulheres.

§ 2º — Os professores poderão aposentar-se voluntariamente após vinte e cinco anos de serviço no magistério, com proventos integrais.”

Renumerando para XXI o item XX do art. 165, dá ao novo item XX a seguinte redação:

**"XX — aposentadoria para os professores, aos vinte e cinco anos de trabalho no magistério, com salário integral;"**

A Proposta nº 10, de 1981, altera o parágrafo único do art. 101, o item I do art. 102, a que acrescenta uma alínea c, acrescendo um item ao art. 165, nos seguintes termos:

**"Art. 101 — .....**

**Parágrafo único —** No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres e de vinte e cinco anos para os professores de ambos os sexos.

**Art. 102 — .....**

**I —** integrais, quando o funcionário:

**a)** .....

**b)** .....

**c) ocupar cargo de magistério e contar vinte e cinco anos de serviço."**

**"Art. 165 — .....**

**XXI — aposentadoria com salário integral, aos vinte e cinco anos de serviço, aos professores de ambos os sexos."**

A Proposta de nº 9, de 1981, dá nova redação ao item III do art. 101, acrescentando dispositivo ao art. 165, após o item XIX, renumerando o item seguinte:

**"Art. 101 — .....**

**III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço, ressalvado o disposto no art. 165, item XX."**

**"Art. 165 — .....**

**XX — aposentadoria para o professor após trinta anos e para a professora após vinte e cinco anos de efetivo exercício em funções de magistério; e**

**XXI — greve, salvo o disposto no art. 162."**

Finalmente, a Proposta de nº 14, de 1981, altera os arts. 101, 102 e 165 da Constituição, da seguinte forma:

**"Art. 101 — .....**

**§ 1º —** No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres.

**§ 2º** — Os professores poderão aposentar-se voluntariamente após vinte e cinco anos de efetivo exercício do magistério.

**Art. 102 — .....**

**I — integrais:**

- a) quando o funcionário aposentar-se por tempo de serviço, observados os limites mínimos fixados no artigo anterior;
- b) se ocorrer invalidez em razão de acidente em serviço, de moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei."

**"Art. 165 — .....**

**XX** — aposentadoria para os professores aos vinte e cinco anos de efetivo exercício no magistério, com salário integral; e

**XXI** — greve, salvo o disposto no art. 162."

Claro está, à simples leitura das quatro Propostas, a sua analogia, quase literal, daí a tramitação conjunta, nos termos regimentais. Ressalta a identidade de propósitos na justificativa das proposições anexadas, quando comparam a situação dos funcionários estatutários com a dos celetistas, em detrimento dos primeiros.

Quanto ao resto, vem o argumento de que o magistério é uma carreira singularmente penosa e estafante, justificando a aposentadoria precoce dos que exercem essa atividade no serviço público, à semelhança daquela gozada pelos particulares. Ninguém negaria o desgaste psicossomático a que conduz a profissão de professor, mas outras há, igualmente sacrificadas, que não gozam de aposentadoria especial, como a de um médico sanitário, por exemplo, ou a do policial civil, com riscos de saúde e de vida.

Em que pese às ponderações suscitadas pelos eminentes autores, parece-nos inconveniente ampliar privilégios e abrir novas exceções no quadro do funcionalismo público, sob a desculpa de que o princípio da isonomia está ferido pela aposentadoria precoce dos professores celetistas. Afinal, trata-se de regimes diversos e não cabe a analogia, pois os celetistas não têm a segurança dos estatutários, podendo ser dispensados antes da fruição da aposentadoria. Nada impede que o professor exerça a preferência entre os dois regimes. O que não se justifica é gozar, apenas, das vantagens de ambos, sem nenhuma desvantagem.

O princípio da isonomia, para aplicar-se, exige absoluta identidade de situações, o que não ocorre nos dois casos.

Assim, constitucionais, jurídicas e fiéis à técnica legislativa, somos, no mérito, pela rejeição das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 8, 9, 10 e 14, de 1981.

Sala das Comissões, 20 de maio de 1981. — Deputado **Bezerra de Melo**.

#### IV — Discussão em 1º turno

Na sessão conjunta de 23 de junho (9), destinada à discussão, em primeiro turno, das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 8, 9, 10 e 14, de 1981, usaram da palavra os Deputados José Costa, Mendonça Neto, Edison Khair (para uma reclamação), Aluízio Bezerra, Nivaldo Krüger, Getúlio Dias, Augusto Lucena e Ruy Côdo, após o que o Sr. Presidente declarou encerrada a discussão da matéria.

#### V — Votação em 1º turno

Na sessão conjunta de 25 de junho (10), convocada para votação das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 8, 9, 10 e 14, de 1981, foi lido e aprovado o seguinte:

#### REQUERIMENTO Nº 21, DE 1981 (CN)

Senhor Presidente:

Nos termos regimentais, requeiro inversão da ordem do dia a fim de que a Proposta de Emenda à Constituição nº 9 seja votada em primeiro lugar, e a de nº 14 em segundo lugar.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1981. — **Cantídio Sampaio — Odacir Klein — Jorge Cury — Antônio Mariz — Alceu Collares — Aderbal Jurema — Marcos Freire — Affonso Camargo.**

De acordo com a deliberação do Plenário, passou-se à apreciação da Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 1981, fazendo uso da palavra para encaminhamento da votação da Proposta os Deputados Álvaro Dias, Brabo de Carvalho, Antônio Mariz, Odacir Klein, Alceu Collares, Airton Soares, Álvaro Valle e os Senadores Aderbal Jurema, Marcos Freire e Affonso Camargo; não havendo mais oradores, foi lido o seguinte:

#### REQUERIMENTO Nº 22, DE 1981 (CN)

Senhor Presidente:

Nos termos regimentais, requeiro destaque na votação da Proposta de Emenda Constitucional nº 14, para aprovação, no art. 3º, das seguintes expressões:

“O art. 165 da Constituição Federal fica acrescido do seguinte:

**“Art. 165 — .....**

**XX — .....**  
com salário integral.”

(9) DCN — Sessão Conjunta — 24-6-81, pág. 1.308.

(10) DCN — Sessão Conjunta — 26-6-81, pág. 1.364.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1981. — **Cantídio Sampaio — Odacir Klein — Jorge Cury — Antônio Mariz — Aderbal Jurema — Marcos Freire — Affonso Camargo — Alceu Collares.**

O requerimento lido será votado oportunamente.

Ainda em votação a Proposta nº 9, de 1981, o Sr. Deputado Odacir Klein pediu a palavra para um esclarecimento.

Votação na Câmara:

SIM — 373 Deputados. Não houve voto contrário.

Votação no Senado:

SIM — 54 Senadores;

NAO — 1 Senador.

Aprovada a Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 1981, em ambas as Casas, ficaram prejudicadas as Propostas nºs 8, 10 e 14, de 1981, ressalvado o destaque requerido.

Votação do destaque solicitado no Requerimento nº 22/81(CN):

Votação na Câmara:

SIM — 390 Deputados. Não houve voto contrário.

Votação no Senado:

SIM — 54 Senadores. Não houve voto contrário.

Aprovado o requerimento, a matéria foi à Comissão Mista para redigir o vencido para o 2º turno.

Os Deputados Airon Rios, Vasco Neto e Lygia Lessa Bastos enviaram à Mesa as seguintes Declarações de Voto:

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

As Lideranças dos partidos políticos do Governo e da Oposição, sem qualquer discordância, chegaram ao comum entendimento em sufragar a emenda gradualista. Ou seja, agora os mestres seriam tratados desigualmente, pois os homens aposentar-se-iam aos trinta anos e as mulheres do magistério com vinte e cinco anos.

Darei o meu voto dentro do consenso episódico, mas em convicção de que, em breve futuro, todos os mestres serão tratados isonomicamente no texto da Constituição.

Ao que parece os recursos orçamentários do País não suportaria, nesta fase inflacionária, o elevado aumento de despesas. O problema gerado estaria nas verbas e não no seu mérito.

Desta forma me convenço de que todos os professores serão tratados igualitariamente, com relação ao tempo da sua aposentadoria.

Congresso Nacional, 25 de junho de 1981 — **Airon Rios.**

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Pela aprovação da emenda Álvaro Valle.

Considero, no entanto, que a medida, ainda que favorável à minha classe, não dá aos mestres o que realmente merecem. Volto a insistir no alcance maior do ensino que está consubstanciado na emenda que apresentei ao II PND — “Apoio à valorização integral do professor” sob a justificativa de que “à desvalorização do professor corresponde o aviltamento do ensino, e ao aviltamento do ensino a derrocada da sociedade”.

Cabe a todos brasileiros evitar que tal aconteça.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1981. — **Vasco Neto.**

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Embora prefira, por melhor técnica legislativa, as redações das Propostas de Emenda à Constituição n.º 10 e 14 — a primeira ainda necessitada de regulamentação —, votei favoravelmente à Proposta de Emenda nº 9, para obter algo que se pretende desde 1969, quando foram revogadas as leis especiais que beneficiavam o magistério.

Minhas restrições à Proposta de Emenda nº 9 são pela **discriminação existente**, pois entendo que a redução da aposentadoria se deve ao fato da natureza do serviço ser especial para ambos os sexos e o **desgaste psíquico atingir igualmente a homens e mulheres**.

Sou, portanto, inteiramente favorável à aposentadoria voluntária, aos **25 anos de efetivo exercício**, aos membros do magistério de ambos os sexos.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1981. — **Lygia Lessa Bastos.**

## VI — Discussão e votação em 2º turno

Na sessão conjunta realizada no dia 25 de junho (¹¹), colocada em discussão a Proposta em segundo turno e não havendo oradores, a Presidência declarou encerrada a discussão, dependendo de parecer da Comissão Mista, lido a seguir:

### PARECER Nº 66, DE 1981 (CN)

**Da Comissão Mista, apresentando a redação do vencido para o segundo turno regimental da Proposta de Emenda à Constituição nº 9/81, que dispõe sobre a aposentadoria especial para professores e professoras.**

**Relator: Deputado Celso Peçanha**

A Comissão Mista do Congresso Nacional apresenta a redação do vencido para o segundo turno regimental da Proposta de Emenda à Constituição nº 9/81, que dispõe sobre aposentadoria especial para professores e professoras.

(¹¹) DCN — Sessão Conjunta — 26-6-81, pág. 1.373.

Sala das Comissões, 25 de junho de 1981. — **Mauro Benevides**, Presidente — **Celso Peçanha**, Relator — **Jutahy Magalhães** — **Gastão Müller** — **Aderbal Jurema** — **Carlos Sant'Ana** — **Lenoir Vargas** — **João Calmon** — **Affonso Camargo** — **Humberto Lucena** — **Raimundo Parente** — **Ruben Figueiró** — **Evandro Carreira**.

**ANEXO AO PARECER Nº 66, DE 1981 (CN)**

**Redação do vencido para o segundo turno regimental da Proposta de Emenda à Constituição nº 9/81, que dispõe sobre aposentadoria especial para professores e professoras.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** — O item III do art. 101 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço, ressalvado o disposto no art. 165, item XX.”

**Art. 2º** — O art. 165 da Constituição Federal é acrescido do seguinte dispositivo, passando o atual item XX a vigorar como XXI.

“XX — a aposentadoria para o professor após 30 anos e para a professora após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério, com salário integral.”

**Votação da Proposta em segundo turno:**

Votação na Câmara:

SIM — 392 Deputados.

Votação no Senado:

SIM — 55 Senadores.

A Proposta foi aprovada nas duas Casas do Congresso.

A Presidência convocaria posteriormente sessão conjunta solene para a promulgação da Emenda Constitucional então aprovada.

**VII — Promulgação**

A 30 de junho <sup>(12)</sup>, na Presidência da sessão do Congresso Nacional destinada à promulgação da Emenda Constitucional, falou o Senador Passos Pôrto, ao declarar abertos os trabalhos:

“A presente sessão do Congresso Nacional foi convocada com a finalidade de, solenemente, promulgar-se a Emenda Constitucional que dispõe sobre aposentadoria especial para professores e professoras.

A Emenda Constitucional, cujo curso ora chega a termo, originou-se da Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 1981, de autoria do Sr. Deputado Álvaro Valle e de outros Srs. Parlamentares, que tramitou em conjunto com as Propostas nºs 8, 10 e 14, de 1981, de iniciativa, respectivamente, dos Srs. Deputados Álvaro Dias, Júnia Marise e Iranildo Pereira.

(12) DCN — Sessão Conjunta — 1.º-7-81, pág. 1.432.

Para o estudo das Propostas foi designada Comissão Mista composta dos Srs. Senadores: Raimundo Parente, Aderbal Jurema, Lomanto Júnior, João Calmon, Lenoir Vargas, Jutahy Magalhães, Mauro Benevides, Humberto Lucena, Evandro Carreira, Gastão Müller e Affonso Camargo; e dos Srs. Deputados: Carlos Alberto, Rômulo Galvão, Bezerra de Melo, Hélio Campos, Oswaldo Coelho, Celso Peçanha, Cláudio Strassburger, Júnia Marise, Iram Saraiva, Ruben Figueiró e Carlos Sant'Ana.

Coube a Presidência da Comissão ao Sr. Senador Mauro Benevides; a Vice-Presidência ao Sr. Senador Lenoir Vargas, e a função de Relator ao Sr. Deputado Celso Peçanha.

O Plenário aprovou a matéria em dois turnos, observado o **quorum** da maioria absoluta exigido pela Constituição.

Os autógrafos da Emenda Constitucional, que tomará o número 18, acham-se sobre a mesa.

Deles foram preparados cinco exemplares, destinados, respectivamente, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Supremo Tribunal Federal, à Presidência da República e ao Arquivo Nacional.

O Sr. Primeiro-Secretário fará a leitura da Emenda Constitucional nº 18, e, em seguida, proceder-se-á à assinatura dos autógrafos."

É lida a seguinte

### **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18<sup>(13)</sup>**

**Dispõe sobre aposentadoria especial para professores e professoras.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** — O item III do art. 101 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“III — voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço, ressalvado o disposto no art. 165, item XX.”

**Art. 2º** — O art. 165 da Constituição Federal é acrescido do seguinte dispositivo, passando o atual item XX a vigorar como XXI.

“XX — a aposentadoria para o professor após 30 anos e para a professora após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério, com salário integral.”

Brasília, 30 de junho de 1981.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: **NELSON MARCHEZAN**, Presidente; **Haroldo Sanford**, 1º-Vice-Presidente; **Freitas Nobre**, 2º-Vice-Presidente; **Furtado Leite**, 1º-Secretário; **Carlos Wilson**, 2º-Secretário; **José Camargo**, 3º-Secretário; **Paes de Andrade**, 4º-Secretário.

A MESA DO SENADO FEDERAL: **JARBAS PASSARINHO**, Presidente; **Passos Pôrto**, 1º-Vice-Presidente; **Gilvan Rocha**, 2º-Vice-Presidente; **Cunha Lima**, 1º-Secretário; **Jorge Kalume**, 2º-Secretário; **Itamar Franco**, 3º-Secretário; **Jutahy Magalhães**, 4º-Secretário.

(13) DCN — Sessão Conjunta — 1º-7-81, pág. 1.429.  
DO de 9-7-81, pág. 12.790.

# Emenda Constitucional n.º 19, de 6 de agosto de 1981

Sinopse: JOSÉ XAVIER DA SILVA

Técnico Legislativo da Subsecretaria de  
Edições Técnicas

## SUMÁRIO

- I — Leitura e designação de Comissão Mista
- II — Emenda oferecida perante à Comissão Mista
- III — Comissão Mista
- IV — Parecer
- V — Discussão e votação, em primeiro turno
- VI — Discussão e votação, em segundo turno
- VII — Promulgação

## TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

### I — Leitura e designação de Comissão Mista

Na sessão conjunta realizada a 7 de abril<sup>(1)</sup>, sob a Presidência do Senador Gilvan Rocha, destinada à leitura da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1981, registra-se esclarecimento no sentido de que, nos termos regimentais, a Proposta teve preferência para recebimento em virtude de estar subscrita por 283 Senhores Deputados e 45 Senhores Senadores (§ 1º do art. 72 do Regimento Comum).

(1) DCN — Sessão Conjunta — 8-4-81, pág. 411.

Em seguida, são lidos e deferidos os seguintes:

**REQUERIMENTO Nº 3, DE 1981 (CN)**

Senhor Presidente,

Os Deputados Ney Ferreira, Odulfo Domingues, Manoel Gonçalves e Vasco Neto, abaixo assinados, vêm por meio deste requerer a V. Ex<sup>ª</sup> se digne determinar a retirada das suas assinaturas apostas na Emenda à Constituição, de autoria do Deputado Albérico Cordeiro, que fixa em 12 meses, no mínimo, os prazos para desincompatibilização para todos os cargos eletivos a que se refere a aludida Emenda.

N. termos

Pedem deferimento.

Sala das Sessões, 6 de abril de 1981. — Deputado **Ney Ferreira** — Deputado **Odulfo Domingues** — Deputado **Manoel Gonçalves** — Deputado **Vasco Neto**.

**REQUERIMENTO Nº 4, DE 1981 (CN)**

Senhor Presidente,

Sirvo-me da presente para solicitar a Vossa Excelênci<sup>a</sup> que seja efetuada a retirada de minha assinatura no Projeto de Emenda Constitucional, de autoria do Deputado Albérico Cordeiro, que visa à alteração dos prazos de desincompatibilização para concorrer às eleições a serem realizadas em 1982.

P. deferimento

Sala das Sessões, 6 de abril de 1981. — Deputado **Rômulo Galvão**, PDS — BA.

**O SR. PRESIDENTE** (Gilvan Rocha) — Ao mesmo tempo que chegavam à Mesa os requerimentos que acabam de ser lidos e deferidos por esta Presidência, a Mesa recebeu novas assinaturas para a referida Proposta de Emenda à Constituição.

Enquanto a Secretaria-Geral da Mesa providencia a contagem para a verificação de número regimental, vou suspender a sessão por 3 (três) minutos.

**(A sessão é suspensa às 11 horas e 45 minutos e reaberta às 11 horas e 48 minutos.)**

**O SR. PRESIDENTE** (Gilvan Rocha) — Está reaberta a reunião.

A Presidência deseja prestar um esclarecimento. Recebemos dos Deputados Rômulo Galvão, Ney Ferreira, Odulfo Domingues, Manoel Gonçalves e Vasco Neto pedidos para a retirada das suas assinaturas apostas à Emenda à Constituição de autoria do Deputado Albérico Cordeiro. Ao

mesmo tempo recebemos novas assinaturas, em número de 11, sendo uma já repetida do Deputado Genésio de Barros. Então, 5 assinaturas foram retiradas e 10 foram encaminhadas para subscrever a Emenda. Permanecem 288 Srs. Congressistas, fato que consigna o número legal exigido pela nossa Constituição.

Constatado o cumprimento da exigência constitucional, é lida a seguinte

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 11, DE 1981**

**Fixa em doze meses, no mínimo, os prazos para a cessação dos casos de inelegibilidade.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Artigo único** — As letras **b, c e d** do parágrafo único do artigo 151 da Constituição Federal passam a vigor com a seguinte redação:

**"Art. 151 —**

**I —**

**II —**

**III —**

**IV —**

**Parágrafo único —**

**a)**

**b) a inelegibilidade de quem, dentro dos doze meses anteriores ao pleito, haja sucedido ao titular ou o tenha substituído em qualquer dos cargos indicados na alínea **a**;**

**c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual não será menor de doze meses anteriores ao pleito;**

**d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do presidente da República, de governador de Estado ou de Território, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos doze meses anteriores ao pleito; e..."**

**Justificação**

O objetivo da Emenda Constitucional é o de uniformizar, num mínimo de 12 (doze) meses anteriores às eleições, o prazo necessário para o candidato a cargo eletivo descompatibilizar-se dos cargos, funções ou atividades que a Lei das Inelegibilidades defina como incompatíveis com a disputa eleitoral.

O capítulo jurídico das inelegibilidades, no nosso direito político, não tem sido, infelizmente, uma página edificante da história política brasileira.

Os critérios que presidiram a evolução desse capítulo, ao contrário, sempre se marcaram pelo casuismo, e açãoaram-se visando especificamente pessoas, sem as inspirações maiores do interesse público.

Em período não tão remoto do passado, lembra-se que o Presidente GETÚLIO VARGAS, apeado de um Governo que exerceu com poderes absolutos, retornou à cena pública com a surpreendente consagração de ter sido eleito, simultaneamente, Deputado e Senador várias vezes e por numerosos Estados da Federação, embora lhe coubesse apenas uma opção. Graças à sua diversificada votação, porém, numerosos dos seus companheiros das suas diferentes chapas foram eleitos com as maciças votações por ele lideradas. Os critérios então vigentes de elegibilidade foram, naturalmente, imediatamente alterados, a seguir, para que se evitasse a repetição de um fenômeno desagradável ao sistema dominante.

Seria fastidioso recordar o histórico dos acontecimentos que acompanharam a maleabilidade dos nossos critérios jurídicos sobre inelegibilidade, mormente quando em cada político se tem uma testemunha e um mestre no assunto.

No estágio atual, submetemo-nos a uma Lei das Inelegibilidades cujas premissas maiores estão no artigo 151 da Constituição Federal. Essa lei — a Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970 — foi alterada em parte pela Lei Complementar nº 18, de 10 de maio de 1974, que agravou, de quatro para seis meses, o período necessário para a desincompatibilização de determinados candidatos ao Senado Federal.

Sobrevelo, em seguida, o Decreto-Lei nº 1.542, de 14 de abril de 1977, que estendeu sua generosidade a quase todas as faixas de candidatos, reduzindo de seis para três meses os prazos tidos como adequados para a desincompatibilização. Mesmo aqueles candidatos que a Lei Complementar nº 18/74 achou que se deviam desincompatibilizar em seis meses, e não em quatro, também passaram a necessitar apenas de três meses para se tornarem elegíveis.

É o caso de se perquirir com qual legislador estava a razão: se com aquele que julgou adequado o período de seis meses para afastar, da disputa eleitoral, a influência do titular de um poderoso cargo ou função; se com aquele que fixou tal período em quatro meses; ou se com aquele que, ao contrário dos seus antecessores, achou que noventa dias são suficientes para a total desvinculação da influência do ex-titular de cargo ou função no ânimo do eleitor que, de algum modo, a ele se vinculava em passado tão recente.

A nossa opinião é a de que todos esses legisladores — especialmente os que a tal se arvoraram, na elaboração de decretos-leis — estiveram equivocados no seu raciocínio.

Todos nós, da militância política, sabemos, e ousamos proclamar, que três, quatro ou seis meses são períodos de tempo insuficientes para apagar "a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego público da administração direta ou indireta, ou do poder econômico", consoante a preceituação, inafortunadamente frustrada, da Constituição Federal (artigo 151, III).

Os que se utilizam dessa influência — ostensivamente comprometedora da normalidade e legitimidade das eleições e, em consequência, comprometedora da moralidade para o exercício do mandato — são suficientemente hábeis para suprir suas ausências formais dos cargos ou funções através de excedentes, notoriamente conhecidos, que mantêm intato o seu poder de manipulação da inclinação dos eleitores que compunham, e continuam a compor as suas faixas de irresistível influência.

O prazo de doze meses para a desincompatibilização — que é objeto desta Proposta de Emenda Constitucional — já seria, porém, um período suficiente para a eliminação das influências perniciosas a um pleito eleitoral. Um candidato mal intencionado, sustentado na expectativa da sua influência direta ou residual para perpetrar abusos contrários à vontade popular, pode fazer sobreviver suas

artimanhas, facilmente, por 3, 4 ou 6 meses, mas lhe seria praticamente inviável estendê-las por um ano. Se sempre haverá quem conseguirá tal proeza, mesmo superando os entraves de natureza fiscal e orçamentária, o fato será raro, excepcional, incapaz de comprometer uma tese — a do prazo geral de doze meses para a desincompatibilização — que, sem dúvida alguma, anulará definitivamente as intenções dos que sempre dependem da influência de cargos ou funções — que não lhes pertencem — para conquistar, na boca das urnas, o mandato que, em condições normais de disputa, jamais incorporariam aos seus ricos currículos de homens públicos.

**DEPUTADOS:** Albérico Cordeiro — Daso Coimbra — Antônio Pontes — Marcelo Linhares — Paulo Lustosa — Joel Ferreira — Nilson Gibson — Carlos Santos — Paes de Andrade — Milton Brandão — Francisco Castro — Walmor de Luca — Airton Sandoval — Edison Lobão — Jorge Arbage — Homero Santos — Ari Kffuri — Paulo Marques — Haroldo Sanford — Paulo Ferraz — Hélio Campos — Fláquedo Correia — Getúlio Dias — Jorge Vianna — Sérgio Murllo — Geraldo Bulhões — Euclides Scalco — José Freire — Humberto Souto — Mendes de Melo — Simão Sessim — Ruben Figueiró — Feu Rosa — Ubaldo Dantas — Arnaldo Lafayette — Emídio Perondi — Evandro Ayres de Moura — Luiz Leal — Paulo Torres — Cláudio Philomeno — João Faustino — Antônio Mariz — Adhemar Santillo — Tarcísio Delgado — Hildérico Oliveira — Del Bosco Amaral — Antônio Carlos de Oliveira — Fernando Coelho — Murllo Mendes — Iram Saralva — Victor Fontana — José Camargo — Sebastião Andrade — Jader Barbalho — Nabor Júnior — Brabo de Carvalho — Mendonça Neto — Marcus Cunha — Epitácio Cafeteira — Alceu Collares — Wildy Vianna — Carlos Wilson — João Carlos de Carli — Evaldo Amaral (para tramitação) — Antônio Dias — Furtado Leite — Ronan Tito — Carnelio Arnaud — Alípio de Carvalho — Lúcia Vivelros — Italo Conti — Fernando Gonçalves (para tramitação) — Adhemar Ghisi (apamento) — Rafael Faraco — Darcy Pozza (para encaminhamento) — Octacílio Quefroz — Walter de Prá — Genival Tourinho — Athié Coury — Christóvam Chiaradia — José Carlos Vasconcelos — Carlos Bezerra — Roque Aras — Castejon Branco — Ruy Côdo — Edson Vidigal — Iturival Nascimento — Jorge Uequed — Manoel Ribeiro — Antônio Amaral — Newton Cardoso — Jerônimo Santana — Mário Hato — Carlos Cotta — Israel Dias-Novaes — Fued Dib — Ernesto de Marco — Magnus Guimarães — Antônio Florêncio — Délia dos Santos — Vilela de Magalhães — Walber Guimarães — Ludgero Raulino — José Amorim — Cristina Tavares — Geraldo Fleming — Paulo Stidart — Walter Silva — Genésio de Barros — Edson Khaïr — Dlogo Nomura — Francisco Leão — Flávio Chaves — Fernando Cunha — Mário Moreira — Nelson Morro — João Linhares — João Gilberto — Osmar Leitão — Antônio Morimoto — Leite Schmidt — João Alberto — José de Castro Coimbra — Eloar Guazzelli — Sérgio Ferrara — Jairo Brum — Nálio Lobato — Osvaldo Macedo — Horácio Ortiz — Tidel de Lima — José Frejat — Júlio Costamilan — Hélio Duque — Maurício Fruet — Mário Frota — Elquissón Soares — Joel Lima — Amílcar de Queiroz — Renato Azeredo — Ricardo Fluza — Márcio Macedo — Cardoso Fregapani — José Ribamar Machado — Alcir Pimenta — Samir Achoa — Hélio Levy — Carlos Nelson — Vingt Rosado — Adauto Bezerra — Isaac Newton — Nossa Almeida — Carlos Augusto — Aurélio Peres — Carlos Sant'Anna — Antônio Morais — José Bruno — Pedro Faria — Marcelo Cordeiro — Florim Coutinho — Antônio Russo — Adolpho Franco — Rubem Dourado — Octacílio Almeida — Aroldo Moletta — Jairo Magalhães — Jorge Gama — José Maurício — Jorge Paulo — Marcondes Gadelha — Harry Sauer — Bonifácio de Andrade — Delson Scarano — Dario Tavares — João Cunha — Júnia Marise — Paulo Borges — Luiz Baccarini — Cristino Cortes — Moacir Lopes — Hélio Garcia — Benedito Marcílio — Josué de Souza — Erasmo Dias — Daniel Silva — José Costa — Sílvio Abreu Junior — João Herculino — Lúcio Cioni — Leopoldo Bessone — Walderley Mariz — Carlos Alberto — Vivaldo Frota — Gerson Camata — Péricles Gonçalves — Leônidas Samoalto — Celso Carvalho — Tertuliano Azevedo — Navarro Vieira Filho — Freitas Diniz — Raymundo Urbano — Gilson de Barros — Jorge Ferraz — Mac Dowell Leite de Castro — Henrique Eduardo Alves — Jorge Moura — Francisco Pinto — Luiz Rocha — Antônio Gomes — João Câmara — Héitor Alencar Furtado —

Nagib Haickel — Vieira da Silva — Francisco Libardoni — Pinheiro Machado — João Alves — Joacil Pereira — Paulo Guerra — Joel Ribeiro — Jorge Cury — Pedro Geraldo Costa — Roberto Galvani — Ubaldo Meirelles — Pedro Ivo — José Carlos Fagundes — Igo Losso — Gomes da Silva — Herbert Levy — Cardoso de Almeida — Correa da Costa — Artenir Warner — José Torres — Aluizio Bezerra — Jackson Barreto — Raul Bernardo — Antônio Mazurek — Bento Lobo — Christiano Dias Lopes — Wilson Braga — Josias Leite — Stoessel Dourado — Osvaldo Melo — Djalma Marinho — Theodorico Ferrago — Flávio Marcilio — Álvaro Dias — Júlio Campos — Octacilio Torrecilla — Melo Freire — Guido Arantes — Milton Figueiredo — Arnaldo Schmitt — Iranildo Pereira — Waldimir Belinati — Audálio Dantas — Fernando Lyra — Rosa Flores — Rosemberg Romano — Cardoso Alves — Ailton Soares — Amadeu Gerra — Modesto da Silveira — Caio Pompeu — Alberto Goldman — Temistocles Telxeira — Nivaldo Krüger — Ubaido Barém — Pimenta da Veiga — Aluizio Paraguassu — JG de Araújo Jorge — Ademar Pereira — Júlio Martins — Juarez Batista — Antônio Annibelli — Lygia Lessa Bastos — Hideckel Freitas — Darcilio Ayres — Jorge Vargas — Freitas Nobre — Sebastião Rodrigues Júnior — Pacheco Chaves — Louremberg Nunes Rocha — Olivir Gabardo — Oswaldo Lima — Pedro Germano — Aldo Fagundes — José Mendonça Bezerra — Borges da Silveira — Bento Gonçalves — Bezerra de Melo — Luís Cechinel — Ralph Biasi — Adriano Valente.

**SENADORES** — Almir Pinto — Jorge Kalume — Helvídio Nunes — Bernardino Viana — Dirceu Cardoso — Murilo Badaró — Orestes Quérica — Henrique Santillo — Agenor Maria — Evandro Carreira — Lázaro Barboza — Mauro Benavides — Gabriel Hermes — João Calmon — Affonso Camargo — Leite Chaves — Martins Filho — Roberto Saturnino — Jaison Barreto — Cunha Lima — Alexandre Costa — Tancredo Neves — Raimundo Parente — Gastão Müller — Adalberto Sena — Mendes Canale — Saldanha Derzi — Benedito Canelas — Nelson Carneiro — Humberto Lucena — Marcos Freire — Aderbal Jurema — Pedro Simon — Franco Montoro — Teotônio Vilhena — Benedito Ferreira — José Richa — Luiz Fernando Freire — Alberto Silva — Vicente Vuolo — Itamar Franco — José Lins — José Fragelli — Gilvan Rocha — Evelásio Vieira.

De acordo com as indicações das Lideranças, fica assim constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria:

Pelo Partido Democrático Social — Senadores Aderbal Jurema, Almir Pinto, Bernardino Viana, Jorge Kalume, Lenoir Vargas, Hugo Ramos e Deputados Inocêncio Oliveira, Jorge Paulo, Siqueira Campos, Josias Leite, Jorge Arbage e Djalma Bessa.

Pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro — Senadores Nelson Carneiro, Franco Montoro, José Richa e Deputados Adhemar Santillo, Tarcísio Delgado e Flávio Chaves.

Pelo Partido Popular — Senadores Gastão Müller, Affonso Camargo e Deputados Peixoto Filho e João Linhares.

#### **Substituições na Comissão Mista:**

a) Ofício nº 95/81, do Deputado Fernando Coelho, indicando o Deputado José Costa para integrar a Comissão Mista, em substituição ao Deputado Tarcísio Delgado (2);

b) Ofício nº 96/81, do Deputado Fernando Coelho, comunicando a substituição do Deputado Flávio Chaves pelo Deputado Aldo Fagundes, na Comissão Mista (3);

(2) DCN — Sessão Conjunta — 5-6-81, pág. 1.097.

(3) DCN — S. II — 5-6-81, pág. 2.342.

c) Ofício nº 175/81, do Deputado Cantídio Sampaio, indicando os Deputados Osvaldo Melo e José de Souza para integrarem a Comissão Mista, em substituição aos Deputados Jorge Paulo e Siqueira Campos, respectivamente (4);

d) ofício da Liderança do PMDB, no Senado, indicando o Senador Pedro Simon para substituir o Senador Nelson Carneiro na Comissão Mista;

e) ofício da Liderança do PDS, no Senado, indicando o Senador João Lúcio para substituir o Senador Hugo Ramos na Comissão Mista.

\* \* \*

Na sessão conjunta de 8 de abril (5), é lida a Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 1981 que, versando sobre matéria análoga à Proposta nº 11, de 1981, já em tramitação, é objeto do seguinte esclarecimento:

Nos termos do § 5º do art. 124 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo subsidiário do Regimento Comum, a Presidência determina a anexação, à Proposta em andamento, da Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 1981, que será lida pelo Sr. 1º-Secretário.

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 13, DE 1981

Estabelece o prazo de um ano para a desincompatibilização de governadores, prefeitos, ministros de estado, e outros, quando candidatos a senador, deputado federal ou estadual, e vereador, introduzindo alteração na alínea "c" do parágrafo único do art. 151.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Artigo único** — A alínea c do parágrafo único do art. 151 passa a vigorar reformulada nos termos seguintes:

"c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual será, no mínimo, de um ano;"

#### Justificação

Objetivando preservar — considerada a vida pregressa do candidato — o regime democrático, a probidade administrativa, a normalidade e legitimidade dos pleitos eleitorais contra a influência e o abuso do exercício de função, cargo ou emprego público da administração pública direta ou indireta, e do poder econômico, e, finalmente, a moralidade para o exercício do mandato, a Constituição, no art. 151, determinou que lei complementar fixaria os casos de inelegibilidade. Entre estas prefiniu a que ficou inscrita na alínea c, ao determinar que, para aquelas hipóteses, o prazo para o afastamento definitivo teria de ser, no mínimo, de dois meses, e, no máximo, de seis meses anteriores ao pleito.

A Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, em cumprimento à citada disposição da Carta Magna, disciplinou a matéria, que sofreu as alterações contidas

(4) DCN — Sessão Conjunta — 5-6-81, pág. 1.097.

(5) DCN — Sessão Conjunta — 9-4-81, pág. 434.

na Lei Complementar nº 18, de 10 de maio de 1974, e no Decreto-Lei nº 1.542, de 14 de abril de 1977.

Ocorre, que ao longo do tempo, com as eleições levadas a efeito em obediência a essas regras legais-constitucionais, está a Nação verificando que os prazos assinados de desincompatibilização apresentam-se sobremaneira exiguos. Fato a provocar ofensa ao nosso Estatuto Supremo, eis que não vem logrando preservar a lisura e legitimidade dos pleitos eleitorais Brasil a dentro.

Com a desincompatibilização tão próxima das eleições tal se vem verificando, campelam desenfreados o abuso do poder econômico e a influência incontrolável pertinente ao exercício de cargos e empregos públicos da administração direta e indireta.

A nosso sentir, com o dilargamento desses prazos que serão previstos na lei complementar posterior à entrada em vigor da Emenda Constitucional ora oferecida — haveremos de conseguir positivar concretamente, afinal, quanto vem figurando até agora no art. 151, apenas como ideal político, de fundamentação democrática.

Manifestados nossos propósitos, entramos a confiar no apoio que a presente Proposta vai precisar para ereção em texto da nossa Lei das Leis.

DEPUTADOS: Peixoto Filho — Celso Peçanha — Paulo Marques — Paulo Guerra — Agassiz Almeida — João Carlos de Carli — Freitas Dínz — Mário Moreira — Stoessel Dourado — Evandro Ayres de Moura — Ernesto de Marco — João Gilberto — Oswaldo Macedo — Alcebíades de Oliveira — Lúcio Cloni — Amadeu Geara — José Amorim — Francisco Leão — Octacílio Almeida — Luiz Cechinel — José Freire — Benedito Marcílio — Euclides Scalco — Brabo de Carvalho — Albérico Cordeiro — Iranildo Pereira — Valter Garcia — Melo Freire — Ossian Araripe — Mário Frota — Pedro Corrêa — Cristina Tavares — Corrêa da Costa — Darcy Pozza — Israel Dias-Novaes — Mendes de Melo — Artenir Werner — Del Bosco Amaral — Ubaldio Barém — Antônio Mazurek — Pedro Germano — Castejon Branco — Amílcar de Queiroz — Antônio Dias — Vicente Quabiropa — Roque Aras — Jackson Barreto — Tertullano Azevedo — Walber Gulmarães — Jairo Brum — Alberto Hoffmann — Sérgio Ferrara — Lutz Leal — José Frejat — Nabor Júnior — Alcir Pimenta — Nivaldo Krüger — Adhemar de Barros Filho — Jorge Paulo — Adhemar Ghisi — Antônio Florencio — Adhemar Santillo — Nelson Morro — Júnia Marise — Ailton Sandoval — Álvaro Dias — Sebastião Andrade — Nilson Gibson — Vieira da Silva — Pacheco Chaves — Lúcia Viveiros — José Bruno — Alberto Goldman (apoioamento) — Theodorico Ferraço — Navarro Vieira Filho — Honorato Vianna — Carlos Santos — Edilson Lamartine Mendes — Nosser Almeida — José Maurício — Cardoso Fregapani — Roberto Freire — Oswaldo Lima — Ludgero Raulino — Lourenberg Nunes Rocha — Herbert Levy — Paulo Rattes — Délia dos Santos — Paulo Lustosa — Feu Rosa — Heitor Alencar Furtado — Iturval Nascimento — Ronan Tito — Celso Carvalho — Odacir Soares — Marcelo Cordeiro — Samir Achôa — Péricles Gonçalves — Aluísio Bezerra — Tarcísio Delgado — Figueiredo Correa — Homero Santos — Antônio Annibelli — Cláudio Strassburger — Rosa Flores — Francisco Rolemberg — Luiz Baptista — Hugo Napoleão — Lygia Lessa Bastos — Edilson Khair — Christóvam Chiaradia — Elquisson Soares — Cardoso Alves — Edson Vidigal — Italo Conti — Marcus Cunha — Lázaro Carvalho — Pedro Geraldo Costa — Olívio Gabardo — Haroldo Sanford — Cláudio Philomeno — Murilo Mendes — Ailton Soares — Getúlio Dias — Saramago Pinheiro — Humberto Souto — José Carlos Fagundes — Vingt Rosado — Daso Coimbra — Jorge Arbage — Carlos Cotta — Juarez Furtado — Modesto da Silveira — Arnaldo Schmitt — Rosemburgo Romano — José Carlos Vasconcelos — José Penedo — Jader Barbalho — Athiê Coury — Ruben Figueiró — Epitácio Cafeteira — Odacir Klein — Antônio Ferreira — José Ribamar Machado — Joel Vivas — Walter Silva — Paulo Torres — Pedro Lucena — Carlos Sant'Ana — Hydeckel Freitas — Darcílio Ayres — Juarez Batista — Diogo Nomura — Jorge Uequed — Leônidas Sampaio — Hélio Campos — Geraldo Guedes — Cardoso de Almeida — Joel Lima — Mário Stamm.

**SENADORES:** Dirceu Cardoso — Leite Chaves — Gilvan Rocha — Alexandre Costa — José Richa — Lázaro Barboza — Cunha Lima — Martins Filho — Almir Pinto — Luiz Fernando Freire — Pedro Simon — Orestes Quércia — Evandro Carreира — Tancredo Neves — Mendes Canale — Amaral Peixoto — Evelásio Vieira — Marcos Freire — Oziris Pontes — Bernardino Viana — Humberto Lucena — Franco Montoro — Passos Porto — Nelson Cameiro — João Calmon — Hugo Ramos.

A proposta lida é encaminhada à Comissão Mista anteriormente designada para emitir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1981.

## II — Emenda oferecida

Emenda oferecida perante a Comissão Mista<sup>(6)</sup> incumbida de examinar e emitir parecer sobre as Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 11 e 13, de 1981, que “fixa em doze meses, no mínimo, os prazos para a cessação dos casos de inelegibilidade”; estabelece o prazo de um ano para a desincompatibilização de governadores, prefeitos, ministros de Estado, e outros, quando candidatos a senador, deputado federal ou estadual, e vereador, introduzindo alteração na alínea c do parágrafo único do artigo 151”.

Parlamentares	Número da Emenda
Deputado NILSON GIBSON e outros	1

### EMENDA Nº 1 (SUBSTITUTIVO)

#### As Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 11 e 13, de 1981.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

“Artigo único — As letras b, c e d do parágrafo único do art. 151 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 151 —** .....

I — .....

II — .....

III — .....

IV — .....

**Parágrafo único —** .....

a) .....

b) a inelegibilidade de quem, dentro dos doze meses anteriores ao pleito, haja sucedido ao titular ou o tenha substituído em qualquer dos cargos indicados na alínea a;

(6) DCN — Sessão Conjunta — 23-4-81, pág. 575.

- c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, se não se afastar definitivamente de uma ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual será de doze meses, salvo no caso de governador, vice-governador do Estado e ministro de Estado, quando tal prazo será de seis meses para desincompatibilização;
- d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do presidente da República, de governador de Estado ou de Território, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos doze meses anteriores ao pleito; e
- e) .....

#### Justificação

A Emenda à Constituição ora em exame, de autoria do eminente Deputado Albérico Cordeiro, nos termos em que está redigida, vem reduzir demasiadamente o período de atuação dos governadores e dos ministros de Estado. Na verdade, como o governador não conta senão com quatro anos de mandato, em um quarto deste período lhe seria vedado atuar, já que o último ano de mandato, todo ele, seria dedicado à sua desincompatibilização para um eventual mandato posterior.

Com o Substitutivo ora apresentado a esta Egrégia Comissão, será possível diminuir os prejuízos que por certo sofreriam os diversos níveis da administração pública com a aprovação pura e simples da medida proposta.

Acreditamos que, com a solução conciliadora agora proposta, teremos os benefícios de uma limitação da influência do poder político nos resultados eleitorais, ao mesmo tempo que se consegue uma continuidade administrativa necessária.

Sala das Comissões, 9 de abril de 1981.

DEPUTADOS: Nilson Gibson — Erasmo Dias — Murilo Mendes — Alcides Francisco — Joaquim Guerra — Tertuliano Azevedo — Flávio Marchão — Paulo Studart — Ruy Silva — Feu Rosa — Oswaldo Mello — Hugo Mardini — Jorge Arbage — Sebastião Andrade — Joel Vivas — Carlos Augusto — Joacil Pereira — José Torres — Carlos Santos — José R. bamar Machado — Célio Borja — Adriano Valente — Diogo Nomura — Roberto Galvani — Mac Dowell Leite de Castro — Italo Conti — Sebastião Rodrigues Júnior — Arnaldo Lafayette — Roberto Carvalho — Ademar Pereira — Victor Faccioni — Gomes da Silva — Igo Losso — Ernani Satyro — Nelson Morro (apoioamento) — Jairo Magalhães — Péricles Gonçalves — Antônio Dias — Lázaro Carvalho — Lourenberg Nunes Rocha (apoioamento) — Osmar Leitão — Peixoto Filho — Luiz Baccarini — Leopoldo Bessone — Waldmir Belinati — Borges da Silveira — Mário Hato — Mauro Sampaio — Ubaldo Dantas — Adolpho Franco — Felippe Penna — Alípio Carvalho — Telmo Kist — Túlio Barcelos — Herbert Levy — Paulo Borges — Vivaldo Frotá — Paulino Cícero de Vasconcellos — Pedro Corrêa — Antônio Ferreira — Octávio Torrecilla — Cardoso de Almela — Delson Scarano — Cláudio Strassburger — Marcus Cunha — Paulo Rattes — João Carlos de Carli — Hugo Rodrigues da Cunha — Ernesto Dall' Oglio — Evandro Ayres de Moura — Darcílio Ayres — Navarro Vieira Filho — Carneiro Arnaud — Adhemar Santillo — Leônidas Sampaio — Edison Khair — Ossian Araripe — Genésio de Barros — Adauto Bezerra — Corrêa da Costa — Paulo Guerra — Jerônimo Santana — Vingt Rosado — Newton Cardoso — Wildy Viana — José Costa — Antônio Morimoto — Horaçio Ortiz — Theodorico Ferrão — Israel Dias-Novaes — Antônio Russo — Celso Peçanha — Tidéi de Lima — Fued Dib (apoioamento) — Edilson Lobão — Alcir Pimenta — Bezerra de Mello — Álvaro Dias — João Alberto — Maluly Netto

— Aroldo Moletta — Simão Sessim — Walter de Prá — Antônio Gomes — Valter Garcia — Josué de Souza — Haroldo Sanford — Cardoso Frepagani — Lúcio Cioni — Pinheiro Machado — Paes de Andrade — Nagib Haickel — Correia Lima — Darcy Pozza — Edilson Lamartine Mendes — Moacir Lopes — Ubaldino Meirelles — Augusto Lucena — Bonifácio de Andrade — Harry Sauer — Antônio Moraes — Hélio Campos — Jader Marbalho — Sérgio Ferrara — Antônio Carlos Vasconcelos — Adhemar Ghisi — Nossa Almeida — Alcebiades de Oliveira — Carlos Alberto — Daniel Silva — Luiz Leal — Paulo Lustosa — Braga Ramos — Rosemberg Romano — Lúcia Viveiros (apoioamento) — Angelino Rosa — Daso Coimbra — Cristina Tavares — Júlio Campos — Ary Kffuri — Ludgero Raulino — Antônio Amaral — Álvaro Valle — Manoel Ribeiro — Homero Santos — Vilela de Magalhães — Stoessel Dourado — Benedito Marcílio — Vicente Guariroba.

**SENADORES:** Bernardino Viana — Mendes Canale — Jaison Barreto — Almir Pinto — Affonso Camargo — Aloysio Chaves — Evandro Carreira — Mauro Benvides — Henrique Santillo — Leite Chaves — Cunha Lima — Gastão Müller — José Fragelli — Luiz Fernando Freire — Roberto Saturnino — Saldanha Derzi — Raimundo Parente — Itamar Franco — Orestes Quêrcia — Dinarte Mariz — Murlito Badaró — Milton Cabral — Laélia Alcântara.

### III — Comissão Mista:

**a)** Da Ata da 1.<sup>a</sup> reunião de instalação da Comissão, em 8 de abril (7), consta que foram eleitos para Presidente o Deputado Adhemar Santillo e para Vice-Presidente o Deputado Inocêncio Oliveira.

Foi designado Relator o Senador Aderbal Jurema.

**b)** A Ata da 2.<sup>a</sup> reunião, realizada em 3 de junho (8), registra o parecer do Relator contrário às Propostas n.<sup>o</sup> 11 e 13, de 1981, à Emenda n.<sup>o</sup> 1 (Substitutivo), e pela apresentação da Emenda n.<sup>o</sup> 2 (Substitutivo);

**c)** Ata da 3.<sup>a</sup> reunião, realizada em 4 de junho (9).

### IV — Parecer

#### PARECER N<sup>o</sup> 48, DE 1981(CN) (10)

Da Comissão Mista incumbida de examinar e emitir parecer sobre as Propostas de Emenda à Constituição n.<sup>o</sup>s 11 e 13, de 1981, que "fixam em doze meses, no mínimo, os prazos para a cessação dos casos de inelegibilidade; estabelecem o prazo de um ano para a desincompatibilização de governadores, prefeitos, ministros de Estado, e outros, quando candidatos a senador, deputado federal ou estadual e vereador, introduzindo alteração na alínea "c" do parágrafo único do artigo 151 da Constituição Federal".

**Relator:** Senador Aderbal Jurema

#### INTRODUÇÃO HISTÓRICA

A organização partidária e a legislação eleitoral sempre mereceram a maior importância no regime democrático representativo e, no caso brasileiro, estiveram e estão em destaque nas Constituições, com exceção da de 1937.

(7) DCN — S. II — 13-5-81, pág. 1.692.

(8) DCN — S. II — 2-6-81, pág. 3.269.

(9) DCN — S. II — 18-6-81, pág. 3.661.

(10) DCN — Sessão Conjunta — 11-6-81, págs. 1 a 20 (Suplemento).

Já o art. 122 do "Projeto da Constituição para o Império do Brasil", de 1824, definia as eleições, e os eleitores no art. 123, *in verbis*:

"Art. 122 — As eleições são indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos aos eleitores, e os eleitores aos deputados e igualmente aos senadores nesta primeira organização do Senado."

"Art. 123 — São cidadãos ativos para votar nas assembléias primárias ou de paróquia:

I — todos os brasileiros ingênuos e os libertos nascidos no Brasil;

II — os estrangeiros naturalizados.

Mas tanto uns como outros devem estar no gozo dos direitos políticos, na conformidade dos artigos 31 e 32, e ter de rendimento líquido anual o valor de cento e cinqüenta alqueires de farinha de mandioca, regulado pelo preço médio da sua respectiva freguesia, e provenientes de bens de raiz, comércio, indústria ou artes, ou sejam os bens de raiz próprios ou foreiros, ou arrendados por longo termo, como de nove anos e mais. Os alqueires serão regulados pelo padrão da capital do Império."

**Ingênuos** — seguindo-se a nomenclatura das "Institutas" de JUSTINIANO, adotada pelas Ordenações Portuguesas — eram os nascidos de ventre livre; **libertos**, os de ventre escravo que se haviam emancipado; desnecessário lembrar que o escravismo imperava no Brasil, em 1824, só abolido em 1888.

No "Projeto da Constituição para o Império do Brasil", o art. 124 enumerava os que não tinham condições para votar, declarando:

"Art. 124 — Excluem-se:

I — os menores de 25 anos, nos quais se não compreendem os casados e oficiais militares que tiverem 21 anos, os bacharéis formados e os clérigos de ordens sacras;

II — Os filhos—famílias que estiverem no poder em companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos;

III — os criados de servir, não entrando nesta classe os feitores;

IV — os libertos que não forem nascidos no Brasil, exceto se tiverem patentes militares ou ordens sacras;

V — os religiosos e qualquer que vivam em comunidade claustral, não se compreendendo porém nesta exceção os religiosos das ordens militares nem os secularizados;

VI — os calzeiros, nos quais se não compreendem os guarda-livros;

VII — os jornaleiros."

Os acima discriminados não podiam votar nas assembléias de paróquia, nem "ser membros de autoridade alguma eletiva, nacional ou local, nem votar para sua escolha".

O art. 126, do mesmo projeto, nomeava os eleitores dos deputados, enquanto o 127 impedia de sé-los "os libertos em qualquer parte nascidos, embora tenham patentes militares, ou ordens sacras".

Declarava o art. 128 do projeto que os eleitores podiam ser membros das autoridades eletivas locais, das administrativas e municipais, bem como votar em suas eleições, podendo ser nomeados deputados nacionais, nos termos do art. 129.

"(...) todos os que podem ser eletores, contanto que tenham 25 anos de idade (...) com renda equivalente a quinhentos alqueires de mandioca, na forma dos arts. 123 e 126.

No mesmo projeto o art. 130 excluía do eleitorado:

"I — os estrangeiros naturalizados;

II — os criados da casa Imperial;

III — os apresentados por falidos, enquanto se não justificar que o são de boa fé.

IV — os pronunciados por qualquer crime a que as leis imponham pena maior que seis meses de prisão, ou degredo para fora da comarca;

V — os cidadãos brasileiros nascidos em Portugal, se não tiverem 12 anos de domicílio no Brasil, e forem casados ou viúvos de mulher nativa brasileira."

Os elegíveis para deputados *eram também para senadores*, desde que com "quarenta anos de idade, e tenham de rendimento o dobro do rendimento dos deputados, (...) e tenham, demais, prestado à Nação serviços relevantes, em qualquer dos ramos de interesse público", nos termos do art. 131, enquanto o art. 135 preconizava a eleição por distrito, elegíveis os neles não nascidos ou domiciliados.

O número de deputados se regulava pela população (art. 136), nos termos de lei regulamentar que disciplinava o pleito e a proporção dos deputados à população (art. 137).

Como se vê, dedicando um título inteiro e nada menos de 16 artigos às eleições, o Projeto de Constituição Imperial demonstrava relevante preocupação com o problema fundamental para o regime representativo, já então adotado, com eleição direta dos deputados, indireta dos senadores, exigências para a qualificação do eleitor e do candidato, divisão do País em distritos eleitorais, inexigência do domicílio eleitoral, não referência direta aos analfabetos e exigência de capacidade econômica em referência aos elegíveis.

Claras, portanto, no texto deste projeto, as condições de elegibilidade.

Mas, não havia, no Império, uma Justiça Eleitoral. Também omissa, a respeito, na Constituição de 1891, seria criado esse órgão judiciário pela Constituição de 1934, com o objetivo, segundo PONTES DE MIRANDA, de "despolitização do diploma eleitoral" (Comentários à Constituição de 1967, Tomo IV, p. 250). Omissa na Constituição de 1937, a Justiça Eleitoral foi restaurada pela Constituição de 1946 e mantida pelos diploma constitucional de 1967 e Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

#### FISCALIZAÇÃO ELEITORAL

Pela Constituição de 1934 (art. 83), cumpria à Justiça Eleitoral estabelecer o processo das eleições federais, estaduais e municipais — organizando a divisão eleitoral nessas três esferas e promovendo o arquivamento —, propor providências para a realização dos pleitos, fixar a data das eleições não determinada em lei, conceder *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral, apurar os sufrágios, proclamar os eleitos, julgar os delitos eleitorais e comuns conexos, decretar a perda de mandato legislativo e, finalmente, decidir sobre as questões de inelegibilidade e incompatibilidade.

A Constituição de 1946 não alterava esse quadro de competência e, no item VI do art. 119, previa "o conhecimento e a decisão das arguições de inelegibilidade", como o item II previa na sua competência "a divisão eleitoral do País".

Missão importante, no conjunto confiado à fiscalização da Justiça Eleitoral, é o problema da inelegibilidade.

A Constituição de 1891, considerando, genericamente, "inelegíveis os cidadãos não alistáveis" (art. 70, § 2º), declarava, no art. 43, *verbis*:

"Art. 43 — O presidente da República exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato."

O art. 47, § 4º, considerava "(...) inelegíveis para os cargos de presidente e vice-presidente os parentes consanguíneos e afins, nos 1º e 2º graus, do presidente ou vice-presidente, que se achar em exercício no momento da eleição ou que o tenha deixado até seis meses antes".

A seu turno, a Constituição de 1934, no art. 112, considerava inelegíveis:

1) em todo o território da União: o presidente da República, os governadores, os interventores nomeados, o prefeito do Distrito Federal, os governadores dos Territórios e os ministros de Estado, **até um ano depois de cessadas definitivamente as respectivas funções**: os chefes do Ministério Público, os membros do Poder Judiciário (inclusive da Justiça Eleitoral e Militar, os ministros do Tribunal de Contas e os chefes e subchefes do Estado-Maior do Exército e da Armada); os parentes, até 3º grau, inclusive os afins, do presidente da República, **até um ano depois de haver este definitivamente deixado o cargo**, salvo para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, se eleitos simultaneamente com o presidente ou quando hajam exercido anteriormente o mandato; os que não estiverem alistados eleitores;

2) nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios: os secretários de Estado e os chefes de Polícia, **até um ano após cessação definitiva das respectivas funções**; os comandantes de forças do Exército, da Armada ou das Polícias ali existentes; os parentes até o 3º grau, inclusive os afins, dos governadores e interventores dos Estados, do prefeito do Distrito Federal e dos governadores de Territórios **até um ano depois da cessação definitiva das respectivas funções**, salvo quando forem eleitos simultaneamente ou tenham exercido mandato legislativo, para a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e as Assembléias Legislativas;

3) finalmente, nos Municípios, os prefeitos, as autoridades policiais, os funcionários do fisco, os parentes, até 3º grau, inclusive os afins, dos prefeitos **até um ano após definitiva cessação das respectivas funções**, salvo quanto às Câmaras Municipais, às Assembléias Legislativas, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal se já tiverem exercido o mandato anteriormente ou forem eleitos simultaneamente com o prefeito.

Essas restrições se aplicavam tanto aos titulares efetivos como interinos dos cargos respectivos.

A Constituição de 1937 (art. 121) considerava inelegíveis os inalistáveis; os oficiais em serviço ativo das forças armadas eram inalistáveis, mas elegíveis.

Entretanto, a Lei Constitucional nº 9, de 1945, art. 121, considerou **inelegíveis todos os inalistáveis**, preceito repetido na Constituição de 1946 (art. 138), que declarava, no art. 139, *in verbis*:

"Art. 139 — São também inelegíveis:

I — para presidente e vice-presidente da República:

a) o presidente que tenha exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, e bem assim o vice-presidente que lhe tenha sucedido ou quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído;

b) **até seis meses depois de afastados definitivamente das funções**, os governadores, os interventores federais nomeados de acordo com o art. 12, os ministros de Estado e o prefeito do Distrito Federal; e os presidentes, superintendentes e diretores dos bancos de cujo capital a União seja acionista majoritária; (\*)

(\*) NR: a parte final foi acrescentada pela Emenda Constitucional nº 14/65.

c) até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, os comandantes de Exército, os chefes de Estado-Maior e os presidentes e diretores das empresas de economia mista e das autarquias federais; (\*)

II — para governador e vice-governador; (\*)

a) em cada Estado, o governador que haja exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, ou quem lhe haja sucedido ou, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o tenha substituído; e o interventor federal, nomeado na forma do art. 12, que tenha exercido as funções por qualquer tempo, no período governamental imediatamente anterior;

b) até um ano depois de afastados definitivamente das funções, o presidente, o vice-presidente da República e os substitutos que hajam assumido a presidência;

c) até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, os que forem inelegíveis para presidente da República, salvo os mencionados nas alíneas a e b deste número; e, ainda, os chefes dos gabinetes civil e militar da presidência da República e os governadores de outros Estados; (\*)

d) em cada Estado, até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, os comandantes de região, zona aérea, distrito naval, guarnição militar e polícia militar, o vice-governador, os secretários de Estado, o chefe de polícia, os prefeitos municipais, magistrados federais e estaduais, o chefe do Ministério Público, os presidentes, superintendentes e diretores de bancos do Estado, sociedades de economia mista e autarquias estaduais, assim como os dirigentes de órgãos e serviços da União e do Estado, qualquer que seja a natureza jurídica de sua organização, que executem obras ou apliquem recursos públicos; (\*)

e) .....

III — para prefeito e vice-prefeito: (\*)

a) o que houver exercido o cargo de prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, e bem assim o que lhe tenha sucedido ou, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído; (\*)

b) até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, as pessoas de que trata o item II e as autoridades policiais e militares com jurisdição no Município; (\*)

c) .....

IV — para a Câmara dos Deputados e Senado Federal:

a) as autoridades mencionadas nos itens I, II e III, nas mesmas condições neles estabelecidas, e bem assim os governadores dos Territórios, salvo se deixarem definitivamente as funções até três meses antes do pleito; (\*)

b) .....

V — para as Assembléias Legislativas:

a) as autoridades referidas nos itens I, II e III, até dois meses depois de cessadas definitivamente as funções; (\*)

(\*) NR: redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/65.

b) .....

§ 1º — Os preceitos deste artigo aplicam-se aos titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados. ("")

§ 2º — .....

O art. 140 considerava inelegíveis, nessas mesmas condições, o cônjuge e os parentes, consangüíneos ou afins, até o segundo grau: do presidente e vice-presidente da República, para presidente e vice-presidente, para governador, deputado ou senador, neste caso elegíveis se tivessem exercido o mandato ou fossem eleitos simultaneamente com aqueles. O cônjuge e os parentes, nos mesmos graus, do governador ou interventor federal nomeado eram inelegíveis para governador, deputado ou senador, salvo se já tivessem exercido o mandato anteriormente ou caso eleitos simultaneamente com o governador, e do prefeito, para o mesmo cargo.

#### O INSTITUTO DA INELEGIBILIDADE

Há uma regra geral de inelegibilidade: quem não pode alistar-se não pode ser candidato, isso nas Constituições de 1891, 1946 e 1967, enquanto a de 1934 considerava inelegível quem não fosse eleitor. Argumento que usei invertendo a sentença, a respeito de extensão do voto ao analfabeto.

O que se procura evitar, no entanto, é que o uso do cargo público seja em benefício próprio ou de parentes, praticando-se uma oligarquia em prejuízo da nação.

Por isso mesmo os princípios constitucionais a respeito, em todas as nossas Cartas, são taxativos, dispensando interpretação análoga ou extensiva. Trata-se de uma regulamentação minudente, que nada deixa ao legislador ordinário. Inelegibilidade absoluta, em certos casos, a do presidente da República, as demais são relativas, mas em nenhum caso podem estender-se ou ampliar-se além da clara enumeração do texto constitucional.

Tamanha rigidez faz com que se deva tomar o máximo cuidado, na ampliação dos prazos previstos, para os que se tornam inelegíveis, inscritos no corpo da Constituição.

Comentando o texto da Carta de 1946, diz F. A. GOMES NETO (Repertório Encyclopédico de Direito Brasileiro, vol. 19):

"O que se deve ter em vista precipuamente, e o que realmente visa a Constituição, é a que os cargos públicos sejam bem providos, pelos mais capacitados e melhor intencionados, e não que haja absoluta igualdade na competição entre capazes e incapazes, coisa impossível, absurda e ridícula. Neste caso lucrariam os indivíduos menos aptos, contra os mais aptos, e perderia a própria Nação, o Estado e o Município, que estariam sempre sujeitos a ser governados por aqueles... O que ela quer é conciliar uma certa igualdade na competição entre candidatos com os interesses superiores do País. Tanto assim que, proibindo, por exemplo, que o Prefeito se reeleja, não impede que o próprio presidente da República ou o governador de Estado seja candidato a prefeito."

A Constituição em vigor também estatui, no art. 151, que a lei complementará os casos de inelegibilidade e os prazos respectivos, visando a preservação do regime democrático, a probidade administrativa, a normalidade e legitimidade das eleições, contra a influência ou abuso do poder econômico ou do exercício de função, cargo ou emprego da administração direta ou indireta, e a moralidade para o exercício do mandato.

Mas, no parágrafo único do art. 151, já se estatuem normas, desde já em vigor, para a elaboração da lei complementar (11), que são transcritas a seguir:

- "a) a irreelegibilidade de quem haja exercido cargo de presidente e de vice-presidente da República, de governador e de vice-governador, de prefeito e de vice-prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior;
- b) a inelegibilidade de quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, haja sucedido ao titular ou o tenha substituído em qualquer dos cargos indicados na alínea a;
- c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual não será maior de seis nem menor de dois meses anteriores ao pleito;
- d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do presidente da República, de governador de Estado ou de Território, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito;
- e) a obrigatoriedade do domicílio eleitoral no Estado ou no Município por prazo entre um e dois anos, fixado conforme a natureza do mandato ou função."

#### A REFORMULAÇÃO DO PRAZO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1981, alterando as alíneas b, c e d do parágrafo único do art. 151, uniformiza, em doze meses, no mínimo, os prazos para cessação dos casos de inelegibilidade.

Na justificação, a Proposta critica o casuismo dos critérios até agora adotados, citando o caso da eleição simultânea do Sr. GETÚLIO VARGAS, como senador e deputado em vários Estados, no pleito de 1945, e a reforma da Lei Eleitoral para evitar a repetição do fato. Lembrando, em seguida, a Lei Complementar nº 5, de 1970, alterada pela Lei Complementar nº 18, de 1974, salienta que este último diploma "agravou, de quatro para seis meses, o período necessário para a desincompatibilização de determinados candidatos ao Senado Federal", enquanto o Decreto-Lei nº 1.542, de 1977, "estendeu sua generosidade a quase todas as faixas de candidatos, reduzindo de seis para três meses os prazos tidos como adequados para a desincompatibilização".

Prosseguindo na crítica, adverte a justificação:

"Todos nós, da malféicência política, sabemos, e ousamos proclamar, que três, quatro ou seis meses são períodos de tempo insuficientes para apagar "a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego público da administração direta ou indireta, ou do poder econômico", consonte a precltuação, inafortunadamente frustrada, da Constituição Federal (art. 151, III).".

Já o prazo de um ano seria "suficiente para a eliminação das influências perniciosas a um pleito eleitoral", pois os candidatos não poderiam fazer perdurar os efeitos de suas artimanhas por esse prazo, obtendo, no entanto, esse efeito por três, quatro ou seis meses.

Portanto a Proposta, uniformizando o prazo, considera que a influência exercida seja a mesma, no tempo, independentemente da importância do cargo, tanto pelo titular como por seus parentes até terceiro grau ou por adoção.

(11) Lei Complementar nº 5, de 28-4-70.

Já a Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 1981, altera apenas a alínea c, prevendo a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outro, no prazo marcado pela lei, o qual será, no mínimo, de um ano", quando o texto em vigor dessa letra do parágrafo único do art. 151 diz que esse prazo "não será maior de seis meses nem menor de dois meses anteriores ao pleito".

Na verdade, quando se confia, com limites máximo ou mínimo, ou simplesmente máximo, o prazo à Lei complementar, está-se fazendo concessão ao casuismo; de outro modo, o texto constitucional já fixaria o prazo certo.

Mas a justificação da Proposta nº 13/81 considera exígios os prazos de desincompatibilização estatuídos nas leis complementares, propondo pelo menos um ano.

Como diziam os romanos, "de gustibus et coloribus, non disputandum".

O que o critério proposto permite é uma graduação de prazo, conforme se trate de substituto ou interino (seis meses) ou de titular (um ano), dos ocupantes de cargo executivo federal, estadual ou municipal, até um ano, enquanto o texto em vigor confere arbitrio à Lei Complementar para a fixação entre seis meses e doze meses.

Nem o texto em vigor nem as duas Propostas de Emenda, assim preocupados com o prazo de afastamento, se lembram do prazo de exercício, como se a ocupação de cargo executivo por um mês fosse o mesmo que por um ano, em matéria de fixação de influência eleitoral.

O certo é que, quanto à alteração à citada alínea c, não divergem as duas Propostas, 11 e 13, respectivamente subscritas, em primeiro lugar, pelos Deputados Albérico Cordeiro e Peixoto Filho.

Este último, no entanto, deixa em vigor a alínea b do citado parágrafo único, onde se declara a inelegibilidade de quem, dentro de seis meses anteriores ao pleito, seja sucedido ao titular ou o tenha substituído em qualquer dos casos indicados na alínea a (presidente, governador, prefeito e respectivos vices).

Mas a alínea c se refere a titulares, efetivos ou interinos, "de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições".

Tal seria a possibilidade, no plano estadual, dos secretários de Estado e seus substitutos, dos ministros de Estado, no plano federal, ou dos secretários municipais, nas comunas.

Na verdade, não seria casuismo constatar que a influência desses cargos será variável, tanto conforme sua eminência — federal, estadual e municipal — como em relação ao pleito disputado, nessas três esferas.

Allás, permaneceria, aprovada na segunda Proposta, a dicotomia: o prazo de seis meses na alínea b e de um ano na nova alínea c.

De qualquer modo, o prazo de um ano, para quem exerce um mandato de quatro e não quer afastar-se da vida política, mas disputar cargos legislativos, representa nada menos de vinte e cinco por cento do tempo que lhe foi confiado para a tarefa administrativa, prejudicando a execução dos seus planos, o que não condiz com o interesse público.

No prazo regimental e com número legal de assinaturas, foi apresentada pelo eminente Deputado Nilson Gibson emenda às Propostas de Emenda à Constituição nºs 11 e 13, de 1981.

A emenda pretende também a alteração das alíneas **b**, **c** e **d** do parágrafo único do art. 151 da Constituição, a fim de:

I) No que tange à alínea **b**, elevar de seis para doze meses o prazo de inelegibilidade ali previsto; II) no que respeita à alínea **c**, modificar a sistemática ali estabelecida — não maior de seis meses nem menor de dois meses — para doze meses, no caso de inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função, e seis meses nas hipóteses de desincompatibilização de governador, vice-governador e ministro de Estado; e III) no que se relaciona à alínea **d**, aumentar de seis para doze meses o prazo de inelegibilidade do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins das autoridades ali consideradas.

Em tese, a emenda do ilustre Deputado Nilson Gibson distingue-se das Propostas de Emenda n.os 11 e 13, apenas no tratamento que dá à matéria inserida na letra **c** do parágrafo único do art. 151 da Constituição, quando excepciona a situação dos que exerçam cargos de governador, vice-governador de Estado e ministro de Estado, submetendo-os a prazo de desincompatibilização de seis meses, contrariando, também neste ponto, o preceituado na Constituição Federal.

O autor da emenda alega, em arrimo de sua iniciativa, que a desincompatibilização, no prazo de um ano anterior ao pleito, reduzirá, consideravelmente, o período de efetiva gestão do governante, impedindo, praticamente, o desenvolvimento de importantes ações administrativas. A alegação do nobre parlamentar é procedente, como procedente a de nove meses para desincompatibilização de secretários de Estado e diretores de autarquia, não por ser o período clássico de gestação, mas porque fará com que o afastamento ocorra em 1982, não prejudicando o ritmo administrativo do ano de 1981.

#### LEGISLATIVO E EXECUTIVO

As Emendas ao art. 151 da Constituição (Emenda Constitucional nº 1, de 1969) de números 11 e 13/81, dos nobres Deputados Alberico Cordeiro e Peixoto Filho, refletem o estado de espírito do Parlamento brasileiro na atual conjuntura, onde o relacionamento entre Executivo e Legislativo não tem sido um entendimento de confiança mútua. Fato, aliás, que não é privilégio do atual sistema democrático brasileiro. Antes, segundo publicistas de renome internacional como MAURICE DUVERGER e ANDRÉ CHANDERNAGOR, vem sendo uma característica da atmosfera ou do "complexo de inferioridade" que procura invadir a consciência dos parlamentares diante de executivos donos de uma tecnologia a serviço do bem público, mas usurpiamente monopolizada pelos tecnocratas daqui ou de além-mar.

As reações provocadas, pelas Emendas que estamos relatando, na área do Executivo nem sempre têm sido justas. Não se acuse, primariamente, o Congresso Nacional de estar legislando *em causa própria*. A função legislativa é a de interpretar o pensamento não apenas político e econômico da Nação, mas, também, o conceito ético que o povo tem da função pública. Os parlamentares que propuseram estas Emendas podem ter exagerado. Nunca, jamais, pensaram em termos estritamente pessoais. Saliente-se, com a franqueza que sempre foi a tônica de meus pronunciamentos no Plenário ou nas Comissões Técnicas, o risco político em que estão incorrendo os autores dessas Emendas nos seus Estados de origem, todos eles dentro de um contexto político machista que só com a prática permanente do sistema democrático poderá evoluir para uma saudável e desportiva competição, embora aguerrida, como acontece em nações do porte democrático da França, da Inglaterra, da Alemanha Ocidental e dos Estados Unidos da América.

Situado dentro deste quadro político-eleitoral, considero essas Emendas como uma advertência aos detentores de mandatos e funções executivas. Desejo, no entanto, dar a minha contribuição, que não está contaminada pela aproximação do pleito de 1982, oferecendo um substitutivo mais moderado nos prazos. Substitutivo que é a média da legislação brasileira sobre o assunto desde a nossa 1<sup>a</sup> Constituição de 1824 até a atual, incluindo as leis complementares. Para que se forme uma idéia do

capítulo das inelegibilidades e das incompatibilidades, organizamos dois quadros comparativos das Constituições e dois de leis brasileiras sobre o assunto que vão em anexo a este relatório.

### SUGESTÕES DIVERSAS

Durante a redação deste relatório recebi de ilustres parlamentares e homens públicos de variados escalões do Executivo algumas sugestões para acrescentar ou subtrair ao art. 151 da Constituição. Não as aproveitei para ficar, tanto quanto possível, fiel ao espírito das Emendas que me coube a honra e o privilégio de relatar.

Essas sugestões, porém, poderão se transformar em futuras emendas, que viriam, em tempo oportuno, enriquecer o capítulo das inelegibilidades, desde que não sejam acolhidas de casuísticas.

Aliás, casuismo, em política, deve ser examinado com isenção, pois, às vezes, é uma contribuição válida e justa no seu aspecto jurídico e humano.

### CONCLUSÃO

O Ministro Edgar Costa, em seu livro *A Legislação Eleitoral Brasileira*, de 1964, com a experiência de membro do Tribunal Superior Eleitoral, nos fornece dados preciosos sobre a história das incompatibilidades.

Ná página 41, da sua obra citada, escreve Edgar Costa:

“Não podiam ser votados para senadores, deputados à Assembléia Geral ou membros das Assembléias Legislativas Provinciais: 1) em todo o Império: os diretores-gerais do Tesouro Nacional e os diretores das Secretarias de Estado; 2) na Corte e nas Províncias em que exercerem autoridade ou jurisdição: os presidentes de Províncias; os bispos em suas dioceses; os comandantes de armas; os generais em chefe de terra e mar; os chefes das estações navais; os capitães do porto; os Inspetores ou diretores de Arsenais; os Inspetores de corpos do Exército; os comandantes de corpos militares e de polícia; os secretários de governo provincial e os secretários de polícia da Corte e Províncias; os Inspetores de tesourarias de fazenda, gerais ou provinciais, e os chefes de outras repartições de arrecadação; o diretor e os administradores dos Correios; os Inspetores ou diretores de instrução pública e os lentes e diretores de faculdades ou outros estabelecimentos de instrução superior; os Inspetores das Alfândegas; os desembargadores; os juízes de direito, municipal, de órfãos e substitutos; os chefes de polícia, os promotores públicos, os curadores gerais de órfãos; os desembargadores de relações eclesiásticas; os vigários capitulares; os governadores de bispados; os vigários gerais, provisores e vigários forâneos; os procuradores fiscais e os dos Festejos da Fazenda e seus ajudantes; 3) nos distritos em que exercessem autoridade e jurisdição: os delegados e subdelegados de polícia (art. 11). A incompatibilidade prevalecia para os que tivessem estado no exercício dos respectivos empregos dentro dos 6 meses anteriores à eleição (§ 1º).”

Taxativamente, a Lei Saraiva, de 1881, não permitia ser votados para senador, deputado e membros das Assembléias Provinciais os diretores de estradas de ferro pertencentes ao Estado; os diretores e engenheiros-chefes de obras públicas, empresários, construtores etc...

A Lei nº 35, a primeira lei eleitoral da República, de 1892, “no título segundo, ocupando-se, no capítulo I, das elegíveis e das eleições”, de conformidade com o que transcreve Edgar Costa, diz “que não poderiam ser votados para senador e deputado: 1) os ministros do presidente da República e os diretores de suas secretarias e do Tesouro Nacional; 2) os governadores ou presidentes e os vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados; 3) os ajudantes gerais do Exército ou da

Armada; 4) os comandantes de distrito militar no respectivo distrito; 5) os funcionários militares investidos de comandos de força de terra e mar, de polícia e milícia em Estados em que os exercessem, equiparados a estes o Distrito Federal; 6) as autoridades policiais e os oficiais dos portos de polícia e de milícia; 7) os membros do Poder Judiciário federal; 8) os magistrados estaduais, salvo se estivessem avulsos ou em disponibilidade mais de um ano antes da eleição; 9) os funcionários administrativos federais ou estaduais demissíveis independentemente de sentença, nos respectivos Estados. Essas incompatibilidades, excetuada a de nº 8, vigorariam até 6 meses depois de cessadas as funções dos funcionários referidos".

Ainda, a referida lei estabelece prazo de 6 meses nos seguintes cargos: "Para os cargos de presidente e vice-presidente da República não poderiam ser votados: 1) os parentes consangüíneos e afins no primeiro e segundo graus do presidente e vice-presidente que se achasse no exercício no momento da eleição ou que o tivessem deixado até 6 meses antes; 2) os ministros de Estado ou os que o tivessem sido até 6 meses antes da eleição; 3) o vice-presidente que tivesse exercido a presidência no último ano presidencial, para o período seguinte, e o que o estivesse exercendo por ocasião da eleição. Entender-se-ia, por último ano do período presidencial o em que se desse a vaga a ser preenchida, contando-se até 90 dias depois da mesma vaga."

Em 1904, a lei do pernambucano Rosa e Silva, que tomou o nº 1.269, prescrevia o seguinte: "Não podiam ser eleitos presidente ou vice-presidente da República: a) os parentes consangüíneos ou afins nos 1º e 2º graus do presidente ou vice-presidente que se achasse em exercício no momento da eleição ou que o tivesse deixado até 6 meses antes; b) os ministros de Estado ou os que tivessem sido até 6 meses antes da eleição; c) o vice-presidente que exercesse a presidência no último ano do período presidencial, para o período seguinte e o que a estivesse exercendo por ocasião da eleição. Entender-se-ia por último ano do período presidencial o em que se desse a vaga que tivesse de ser preenchida, contando-se 90 dias depois da mesma vaga."

Vê-se que a história das incompatibilidades no Império e na Primeira República tem uma constante nos prazos: 6 meses. Não é demais, portanto, que, em minha Emenda Substitutiva, procure me fixar em 6 e 9 meses, em vez de aceitar os 12 meses dos Ilustres Deputados Albérico Cordeiro e Peixoto Filho ou a de 6 e 12 meses do Ilustre Deputado Nilson Gibson.

Diante do exposto, na procura de uma proposição que atendesse aos anseios dos parlamentares e que representasse a média da opinião de meu Partido, mas, também, o consenso político através da História, concluo o meu Parecer com a sugestão de uma Emenda Substitutiva, na intenção de que ela possa ser um denominador comum de equilíbrio político. Equilíbrio político que é um reconhecimento da importância das Emendas em debate e que visaram, sem dúvida, concorrer para a realização de um pleito limpo e igual para todos.

Dentro da trivial técnica legislativa, sou pela rejeição das Propostas Constitucionais nºs 11 e 13/81 e da Emenda nº 1, com a apresentação da Emenda Substitutiva, em anexo.

Sala das Comissões, 4 de Junho de 1981. — Deputado Adhemar Santillo, Presidente — Senador Aderbal Jurema, Relator — Deputado Jair Leite — Deputado Peixoto Filho — Deputado João Linhares — Senador José Richa (vencido) — Senador Pedro Simon (vencido) — Deputado Oswaldo Melo — Deputado Aldo Fagundes (vencido) — Deputado Inocêncio Oliveira — Senador Lenoir Vargas — Senador Affonso Camargo (com restrições) — Deputado Josué de Souza — Deputado José Costa (vencido) — Deputado Jorge Arbaje — Deputado Djaima Bessa — Senador Almir Pinto — Senador Jorge Kalume — Senador Bernardino Viana — Senador Gestão Müller — Senador João Lúcio.

Dada a extensão dos quadros comparativos elaborados pelo Relator e aludidos no parecer transscrito, torna-se impraticável a reprodução da

matéria nos limites das páginas da Revista. Por isso que se remete o pesquisador ao Suplemento ao nº 63 do **Diário do Congresso Nacional**, de 11 de junho de 1981 (Sessão Conjunta), págs. 6 a 15 e 18 e 19, com retificação no **DCN** — Sessão Conjunta — de 23-6-81, pág. 1.288.

Além dos quadros, figura também em anexo a Lei nº 4.738/65 apresentada na forma abaixo:

**LEI Nº 4.738, DE 15 DE JULHO DE 1965**

(Esta Lei nº 4.738, de 15 de julho de 1965, estabelece novos casos de **Inelegibilidades**, com fundamento no art. 2º da Emenda Constitucional nº 14, de 3 de junho de 1965, que aparece a seguir:

**Art. 2º** — Além dos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição (18-9-1946), lei especial poderá estabelecer novas **Inelegibilidades**, desde que fundadas na necessidade de preservação:

I — do regime democrático (art. 141, § 13);

II — da exação e probidade administrativas;

III — da ilisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

**Parágrafo único** — ....)

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**Art. 1º** — Além dos que estejam compreendidos nos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição Federal, com as modificações das Emendas Constitucionais nºs 9 e 14, são **Inelegíveis**:

I — para presidente e vice-presidente da República:

a) os que participem da organização ou do funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem (art. 141, § 13, da Constituição Federal);

b) os que, pública ou ostensivamente, façam parte, ou sejam adeptos de partido político cujo registro tenha sido cassado com fundamento no art. 141, § 13, da Constituição Federal (vetado);

c) os que integram partidos políticos vinculados, por subordinação, a partido ou governo estrangeiro;

d) os que hajam atentado, em detrimento do regime democrático, contra os direitos individuais, concernentes à vida, liberdade e à propriedade (Constituição Federal, art. 141);

e) os que, por atos do Comando Supremo da Revolução, ou por aplicação do art. 10 do Ato Institucional, perderam seus mandatos eletivos, ou foram impedidos de exercê-los;

f) os presidentes e vice-presidentes da República, os governadores e vice-governadores, os prefeitos e vice-prefeitos declarados impedidos para o exercício dos respectivos cargos, por deliberação do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas ou das Câmaras Municipais;

- g) os membros do Poder Legislativo que perderam os mandatos em virtude do disposto no art. 48, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, desde que o motivo que deu causa à punição os incompatibilize para o exercício de mandato eletivo, em face do disposto na Constituição, na Emenda Constitucional nº 14 ou nesta Lei;
- h) os que, por ato de subversão ou de improbidade na administração pública ou privada, tenham sido condenados à destituição do cargo, função ou emprego, em virtude de sentença judiciária transitada em julgado, ou mediante inquérito administrativo processado regularmente, em que se lhes tenha assegurado ampla defesa (vetado);
- i) os que, nos casos previstos em lei, forem declarados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis (Constituição Federal, art. 182, § 2º) (vetado);
- j) os que, nos casos determinados em lei, venham a ser privados, por sentença judiciária irrecorribel, proferida no curso do processo eleitoral, do direito a elegibilidade, por haver atentado contra o regime democrático, a exação e a probidade administrativas ou a lisura e a normalidade das eleições;
- l) os que tenham (vetado) comprometido, por si ou por outrem, a lisura e a normalidade da eleição, através de abuso do poder econômico, de ato de corrupção ou de influência no exercício de cargo ou função pública, ou venham a comprometê-las, pela prática dos mesmos abusos, atos ou influência;
- m) os que tenham exercido, até 3 (três) meses antes da eleição, cargo ou função de direção nas empresas públicas, nas entidades autárquicas, nas empresas concessionárias de serviço público, ou em organizações da União, ou sujeitas ao seu controle;
- n) os que, dentro dos 3 (três) meses anteriores ao pleito, hajam ocupado postos de direção nas empresas de que tratam os arts. 3º e 5º da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, quando, pelo âmbito e natureza de suas atividades, possam tais empresas influir na economia nacional;
- o) os que detenham o controle de empresa ou grupo de empresas que opere, no País, nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do art. 5º da lei citada na letra anterior, se, até 6 (seis) meses antes do pleito, não apresentarem à Justiça Eleitoral a prova de que fizeram cessar o abuso do poder econômico apurado, ou de que transferiram, por forma regular, o controle das referidas empresas ou grupo de empresas;
- p) os que tenham, dentro dos três meses anteriores ao pleito, ocupado lugares na direção ou na representação de sociedades ou empresas estrangeiras;
- q) até 3 (três) meses depois de afastados das funções, os presidentes, diretores, superintendentes das sociedades, empresas ou estabelecimentos que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pela União, ou que tenham exclusivamente por objeto operações financeiras e façam publicamente apelo à poupança e ao crédito, inclusive através de cooperativas;
- r) os que hajam dirigido, dentro dos 3 (três) meses anteriores ao pleito, sociedades ou empresas cuja atividade consista na execução de obras, na prestação de serviços ou no fornecimento de bens por conta ou sob controle da União;
- s) até 3 (três) meses depois de cessadas as funções, os magistrados federais, os membros do Ministério Público, os chefes das Casas Civil e Militar da Presidência da República e os prefeitos;
- t) até 3 (três) meses depois de afastados do exercício das funções, os membros do Tribunal de Contas da União.

**II — para governador e vice-governador:**

- a) os membros das Assembléias Legislativas que, nos termos das Constituições estaduais, tenham perdido os mandatos;
- b) até 3 (três) meses depois de afastados do exercício das funções, os membros dos Tribunais de Contas Estaduais e os membros do Ministério Público;
- c) até 3 (três) meses depois de cessadas definitivamente as funções, os presidentes, diretores, superintendentes das sociedades, empresas ou estabelecimentos que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo Estado, ou que tenham exclusivamente por objeto operações financeiras e façam publicamente apelo à poupança e ao crédito;
- d) os que tenham exercido, dentro dos 3 (três) meses anteriores ao pleito, cargo ou função de direção em empresas públicas, entidades autárquicas, sociedades de economia mista estaduais, empresas concessionárias de serviço público e nas fundações sob controle do Estado;
- e) no que lhes for aplicável, por identidade de situação, os inelegíveis a que se referem as alíneas a a t do nº 1 deste artigo.

**III — para prefeito e vice-prefeito:**

- a) os que tenham sido, dentro dos três meses anteriores à eleição, presidente, superintendente ou diretor de empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades autônomas, de âmbito municipal;
- b) os membros das Câmaras Municipais que, na conformidade da Constituição e das leis, hajam perdido os mandatos;
- c) os que não tenham tido, nos 2 (dois) últimos anos, antes da eleição, o domicílio eleitoral no Município, salvo os que exerçerem o mandato de deputado estadual, pelo menos, em 1 (uma) legislatura;
- d) no que lhes for aplicável, por identidade de situação, os inelegíveis a que se refere o nº II deste artigo.

**IV — para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, as pessoas a que se referem os nºs I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixados os prazos de desincompatibilização, quando for o caso, em até 3 (três) meses depois de cessadas (vetado) as funções;**

**V — para as Assembléias Legislativas, as pessoas a que se referem os nºs I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixados os prazos de desincompatibilização, quando for o caso, em até 2 (dois) meses, na forma nos mesmos prevista;**

**VI — para as Câmaras Municipais:**

- a) o prefeito que houver exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, e bem assim o que lhe tenha sucedido, ou, dentro dos 3 (três) meses anteriores ao pleito, o haja substituído;
- b) as autoridades policiais com jurisdição no Município dentro dos 2 (dois) meses anteriores ao pleito, e as pessoas a que se refere a alínea a do nº III;
- c) as pessoas mencionadas na alínea b do nº III e, no que por identidade de situação lhes for aplicável, os inelegíveis a que se refere o nº II.

**§ 1º — Os preceitos deste artigo aplicam-se aos titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados.**

**§ 2º** — O candidato se desincompatibilizará na data do registro se este for feito antes do termo final do respectivo prazo, de acordo com a lei eleitoral.

**Art. 2º** — Prevalecerão pelo prazo de 4 (quatro) anos, contados da data do ato, fato ou decisão que as determinar, as inelegibilidades previstas nas alíneas d a I do nº I, alínea a do nº II e alínea a do nº III, salvo o caso de suspensão dos direitos políticos por prazo maior.

**Art. 3º** — A reincidência nos casos mencionados nesta Lei permitirá nova argüição de inelegibilidade.

**Art. 4º** — São inelegíveis para governador, vice-governador, senador, deputado federal e deputado estadual aqueles que não tiverem domicílio eleitoral no Estado ou Território durante 4 (quatro) anos (vetado).

**Art. 5º** — São inelegíveis até 31 de dezembro de 1965 os ministros de Estado que serviram em qualquer período compreendido entre 23 de janeiro de 1963 e 31 de março de 1964.

**Parágrafo único** — Excetuam-se os que estejam desempenhando mandato legislativo e os que hajam ocupado ministérios militares.

**Art. 6º** — São inelegíveis até 31 de dezembro de 1966 os que estavam ocupando cargo de secretário de Estado nos últimos 12 (doze) meses do exercício de governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembléa Legislativa.

**Art. 7º** — São de competência da Justiça Eleitoral o conhecimento e a decisão das argüições de inelegibilidade (art. 119, nº VI, da Constituição Federal).

**§ 1º** — Caberá aos partidos políticos ou ao Ministério Pùblico, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do requerimento de registro de candidato, a iniciativa das argüições de inelegibilidade.

**§ 2º** — A argüição de inelegibilidade, quando de iniciativa de partido político, será imediatamente reduzida a termo, assinado pelo argüente e por duas testemunhas e, dentro de 24 (vinte e quatro) horas, remetido ao Ministério Pùblico.

**§ 3º** — Verificada a procedência da argüição, à vista dos elementos de convicção oferecidos, o Ministério Pùblico apresentará, no prazo de 3 (três) dias, impugnação ao registro do candidato. Se, porém, requerer o arquivamento da argüição, o juiz ou o tribunal, em caso de indeferimento, determinará o seguimento do processo.

**§ 4º** — Da decisão que deferir o pedido de arquivamento caberá, sem efeito suspensivo, recurso que, interposto dentro de 48 (quarenta e oito) horas, deverá ser, em igual prazo, remetido à superior instância, que o julgará no prazo de 10 (dez) dias, contados da data de seu recebimento.

**§ 5º** — A argüição de inelegibilidade, quando de iniciativa do Ministério Pùblico, processar-se-á desde logo como impugnação.

**§ 6º** — Não poderá apresentar impugnação ao registro de candidato o membro do Ministério Pùblico que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório político ou exercido atividade político-partidária.

**Art. 8º** — Feita a impugnação ao registro do candidato, terá este, com a assistência de partido interessado, o prazo de 3 (três) dias para contestá-la, podendo juntar documentos e requerer a produção de outras provas.

**Art. 9º** — Decorrido o prazo para a contestação, o juiz ou o tribunal marcará, em seguida, prazo não superior a 10 (dez) dias para que sejam ouvidas as testemunhas do impugnante e do impugnado e realizadas as diligências que determinar ex officio ou a requerimento das partes.

**Art. 10** — Dentro de 48 (quarenta e oito) horas, contadas da terminação do prazo a que se refere o artigo anterior, o impugnante e o impugnado poderão apresentar alegações.

**Art. 11** — Conclusos os autos, dentro de 24 (vinte e quatro) horas, o juiz ou tribunal terá o prazo de 5 (cinco) dias para proferir a decisão.

**§ 1º** — O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes do processo, ainda que não alegados pelas partes.

**§ 2º** — O juiz indicará, na sentença ou despacho, os fatos e circunstâncias que motivaram o seu convencimento.

**Art. 12** — O juiz poderá ouvir terceiros, a quem as partes ou testemunhas hajam feito referências como conhecedor de fatos ou circunstâncias que influam na decisão da causa.

**§ 1º** — Quando documento necessário à formação da prova se achar em poder de terceiro, o juiz poderá, ouvido o terceiro, ordenar o respectivo depósito ou designar audiência especial, a fim de ouvir o requerente e o terceiro, proferindo despacho logo em seguida.

**§ 2º** — Se o terceiro, sem justa causa, não exibir o documento ou não comparecer à audiência, será contra ele instaurado processo por crime de desobediência.

**Art. 13** — Da decisão que julgar o candidato elegível ou inelegível, poderá ser interposto recurso, por petição fundamentada, dentro de 5 (cinco) dias, contados da data de sua publicação, ou intimação.

**Art. 14** — Será de 15 (quinze) dias o prazo para julgamento do recurso na instância superior.

**Art. 15** — A arguição de inelegibilidade será feita:

I — perante o Tribunal Superior Eleitoral, se se tratar de candidatos a presidente e vice-presidente da República;

II — perante os Tribunais Regionais Eleitorais, quanto a candidatos a senador, deputado federal, governadores e vice-governadores e deputado estadual;

III — perante os Juízes Eleitorais, relativamente a vereador, prefeito e vice-prefeito e juiz de paz.

**Art. 16** — Declarada, por decisão judicial transitada em julgado, a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado o registro, ou cancelado, se já tiver sido feito. Será nulo o diploma, se já expedido.

**Art. 17** — Declarada a inelegibilidade de candidato já registrado, é facultado ao partido, ou aliança de partidos, que requereu o registro, dar-lhe substituto, mesmo que a decisão passada em julgado tenha sido proferida após o termo final do prazo de registro.

**Art. 18** — A declaração de inelegibilidade de candidato a presidente da República, governador e prefeito não alcançará o candidato a vice-presidente, vice-governador e vice-prefeito, salvo se for também declarado inelegível.

**Art. 19** — Anteriormente a qualquer eleição majoritária, e no prazo de 5 (cinco) dias depois de transitada em julgado a decisão de inelegibilidade, poderá o partido, ou aliança de partidos interessados, requerer o registro de outro candidato.

**Art. 20** — Ocorrendo, após a eleição, o cancelamento do registro ou a nullidade do diploma do candidato eleito por maioria absoluta, realizar-se-á nova eleição 60 (sessenta) dias após a decisão passada em julgado.

**Art. 21** — Constitui crime eleitoral a arguição de inelegibilidade, ou a impugnação do registro de candidato, feita com motivação falsa, ou, graciosamente, por espírito de emulação, mero capricho ou erro grosseiro:

**Pena** — Detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano e pagamento de multa de 10 (dez) a 20 (vinte) vezes o maior salário mínimo mensal.

**Art. 22** — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

**Art. 23** — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 24** — Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 15 de julho de 1965; 144º da Independência e 77º da República. — **H. CASTELLO BRANCO — Milton Soares Campos.**

#### A Emenda Substitutiva:

**Emenda Substitutiva do Relator às Propostas de Emendas Constitucionais n.ºs 11 e 13/81 e à Emenda nº 1 apresentada à Comissão Mista:**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Artigo único** — As alíneas c e d do parágrafo único do art. 151 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 151 — .....**

I — .....

II — .....

III — .....

IV — .....

**Parágrafo único — .....**

a) .....

b) .....

c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de uma ou de outra no prazo marcado pela lei, o qual não será maior de nove meses nem menor de dois meses anteriores ao pleito, exceto os seguintes cargos para os quais, desde logo, fica assim estipulado:

- 1) ministro de Estado, governador e prefeito — seis meses;
- 2) secretário de Estado, quando titular de mandato parlamentar e candidato à reeleição — seis meses;
- 3) secretário de Estado, presidente, diretor, superintendente de órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta, inclusive de fundação e sociedade de economia mista — nove meses. Não será permitida a recondução, no mesmo período administrativo, dos que se descompatibilizaram nos termos dos n.ºs 2 e 3 desta alínea;

d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins, até terceiro grau ou por adoção, do Presidente da República, de governador de Estado ou de Território, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição; e

e) .....

**SENADORES:** Aderbal Jurema — Nilo Coelho — José Lins — Bernardino Viana — Moacyr Dalla — Helvídio Nunes — João Lúcio — Passos Pôrto — Martins Filho — Luiz Cavalcante — Milton Cabral — Lourival Baptista — Murilo Badaró — Jutahy Magalhães — Benedito Canelas — Alexandre Costa — José Caixeta — Tarso Dutra — Lenoir Vargas — Eunice Michiles — Almir Pinto — Jorge Kalume — José Sarney.

**DEPUTADOS:** Hugo Mardini — Pedro Carolo — Emídio Perondi — Horácio Matos — Guido Arantes — Edison Lobão — Cantídio Sampaio — Jairo Magalhães — Raymundo Díñiz — Carlos Chiarelli — Jorge Arbage — Rogério Rêgo — Siqueira Campos — Cláudio Sales — Alexandre Machado — Humberto Souto — Milton Brandão — Adhemar Ghisi — Hugo Napoleão — Cardoso de Almeida — Isaac Newton — Bonifácio de Andrade — Ludgero Raulino — Feu Rosa — Rômulo Galvão — Nelson Morro — Walter de Prá — Adroaldo Campos — Roberto Carvalho — Inocêncio Oliveira — Francisco Rolemberg — Nossa Almeida — Simão Sessim — Wildy Vianna — Antônio Morimoto — José Amorim — Darcílio Ayres — Marcelo Linhares — Joel Ferreira — Christiano Dias Lopes — Djalma Bessa — Afrísio Vieira Lima — Antônio Mazurek — Aroldo Molletta — João Faustino — Adolfo Franco — Castejon Branco — Italo Conti — Antônio Pontes — Osmar Leitão — Henrique Turner — João Carlos de Carli — Oswaldo Melo — Carlos Alberto — Glória Júnior — Jairo Maltoni — Ubaldino Meirelles — Luiz Vasconcelos — Vicente Guabroba — Antônio Ferreira — Paulo Guerra — Célio Borja — Antônio Dias — Ary Alcântara — Bezerra de Mello — Victor Fontana — Saramago Pinheiro — Manoel Ribeiro — Oswaldo Coelho — Hugo Rodrigues da Cunha — Diogo Nomura — Wilson Falcão — Francisco Leão — Cesário Barreto — Adriano Valente — Antônio Gomes — Paulo Lustosa — Emani Satyro — Edilson Lamartine Mendes — Lúcio Cioni — Lygia Lessa Bastos (apoioamento) — Vasco Neto — Francisco Benjamin — Odúlio Domingues — Josias Leite — Homero Santos — Vingt Rosado — Francisco Rossi — Joacil Pereira — Florim Coutinho — Alípio Carvalho — José Camargo — Ângelo Magalhães — Angelino Rosa — João Alves — Athiê Coury — Alcebiades de Oliveira — Amílcar de Queiroz — Ossian Araripe — Sebastião Andrade — Vivaldo Frota — Pedro Germano — José Ribamar Machado — José de Castro Coimbra — Jorge Paulo — Josué de Souza — Wanderley Mariz — Paulo Pimentel — Marão Filho — Alcides Franciscato — Leur Lomanto — Darcy Pozza — Wilson Braga — Daso Coimbra — Artenir Werner — Hildeckel Freitas — Léo Simões — Batista Miranda — Geraldo Guedes — José Carlos Fagundes — Rubem Medina — Erasmo Dias — João Alberto — Brasílio Cajado — Edson Vidigal — José Torres — Carlos Augusto — Luiz Leal — Paulo Studart — Peixoto Filho (apoioamento) — Joel Ribeiro — Furtado Leite — Delson Scarano — Rosemberg Romano — José Frejat (apoioamento) — Adalberto Camargo — José Penedo — Antônio Florêncio — Mello Freire — Pinheiro Machado — Antônio Moraes — Ary Kffuri — Túlio Barcelos — Rosa Flores — Hermes Macedo — Christóvam Chiaradia — José Mendonça Bezerra — Ubaldo Barém — Ruy Bacelar — Leorne Belém — Bias Fortes — Resende Monteiro.

## V — Discussão e votação, em 1º turno

Na sessão conjunta realizada no dia 22 de junho (12), para a discussão da matéria usou da palavra o Deputado Adhemar Santillo. Encerrada a discussão a Presidência esclarece:

(12) DCN — Sessão Conjunta — 23-6-81, pág. 1.289.

Nos termos do art. 79 do Regimento Comum, a Proposta tem preferência sobre o Substitutivo da Comissão Mista, salvo deliberação em contrário.

Sobre a mesa, requerimento que será lido pelo Sr. 1º-Secretário.

É lido o seguinte:

#### **REQUERIMENTO N° 20, DE 1981**

**Senhor Presidente:**

Nos termos do art. 79, *in fine*, do Regimento Comum, requeremos preferência para o Substitutivo da Comissão Mista, a fim de ser submetido ao Plenário antes da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1981.

Sala das Sessões, 22 de junho de 1981. — **Nilo Coelho**, Líder do PDS no Senado.

Submetido a votos o requerimento supra, o Deputado Pimenta da Veiga pede a palavra para verificação de **quorum**. Constatada a falta de número, a Presidência adia a votação.

Passando ao item II da pauta o Senhor Presidente anuncia a discussão da Proposta de nº 13, de 1981, que tramita em conjunto com a Proposta de nº 11, de 1981, encerrando-a sem que tenha havido debate.

Na sessão conjunta de 25 de junho (¹³), anunciada a votação em primeiro turno, é submetido a votos o Requerimento nº 20, de 1981-CN, na Câmara e no Senado, seguindo-se de acordo com a deliberação do Plenário a votação do Substitutivo da Comissão Mista. São lidos, então, os seguintes requerimentos:

#### **REQUERIMENTO N° 23, DE 1981-CN**

**Senhor Presidente:**

Requeiro a Vossa Excelência, na forma regimental, destaque para rejeição da alínea **d** do parágrafo único do art. 151 da Constituição Federal na redação dada pelo Substitutivo da Comissão Mista incumbida de apreciar as Propostas de Emenda à Constituição nºs 11 e 13, de 1981.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1981. — Deputado **Thales Ramalho**, Líder do Partido Popular — **Odacir Klein**, Líder do PMDB — **Alceu Collares**, Líder do PDT.

#### **REQUERIMENTO N° 24, DE 1981-CN**

**Senhor Presidente:**

Requeiro a Vossa Excelência, na forma regimental, destaque para rejeição do nº 2 da alínea **c** do parágrafo único do artigo 151 da Constituição Federal, oferecido pelo Substitutivo da Comissão Mista incumbida de apreciar as Propostas de Emenda à Constituição nºs 11 e 13, de 1981.

(¹³) **DCN** — Sessão Conjunta — 26-6-81, pág. 1.391.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1981. — Deputado **Thales Ramalho**, Líder do Partido Popular — **Odacir Klein**, Líder do PMDB — **Alceu Collares**, Líder do PDT.

No encaminhamento de votação do Substitutivo da Comissão Mista, usaram da palavra os Senhores Deputados Carlos Sant'Ana, Djalma Bessa, Elquissón Soares, JG de Araújo Jorge, Walter Silva, Airton Soares, Jorge Cury e João Linhares.

Votação na Câmara:

SIM — 338 Deputados.

NÃO — 2 Deputados.

Votação no Senado:

SIM — 47 Senadores.

NÃO — 1 Senador.

Aprovado o Substitutivo, ressalvados os destaques, ficam prejudicadas as Propostas n.<sup>os</sup> 11 e 13, de 1981, e a Emenda n.<sup>º</sup> 1 a elas oferecida.

Votação do Requerimento n.<sup>º</sup> 23/81-CN, retrotranscrito.

Votação na Câmara:

SIM — 172 Deputados.

NÃO — 161 Deputados.

Embora majoritário, o número de SIM não atingiu o **quorum** de 211. Em consequência, foi rejeitado o destaque.

Rejeitado na Câmara dos Deputados, o requerimento deixa de ser submetido ao Senado Federal e a parte destacada permanece no Substitutivo.

É lido e deferido o seguinte

#### **REQUERIMENTO N<sup>º</sup> 25, DE 1981-CN**

Senhor Presidente:

Requeremos a Vossa Excelência, nos termos regimentais, retirar o pedido de destaque para rejeição do n.<sup>º</sup> 2 da alínea c do parágrafo único do art. 151 da Constituição Federal, oferecido ao Substitutivo da Comissão Mista incumbida de apreciar as Propostas de Emenda à Constituição n.<sup>os</sup> 11 e 13 de 1981.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1981. — Deputado **Thales Ramalho**, Líder do PP — Deputado **Alceu Collares**, Líder do PDT — Deputado **Odacir Klein**, Líder do PMDB.

Com a retirada do destaque, foi concluída a votação, retornando a matéria à Comissão Mista para redigir o vencido para o segundo turno regimental.

**A Deputada Lygia Lessa Bastos enviou à Mesa declaração de voto que, nos termos regimentais, é publicada.**

É a seguinte a declaração de voto encaminhada à Mesa:

#### **DECLARAÇÃO DE VOTO**

**Votei contra o Substitutivo, apresentado pelo Deputado Aderbal Jurema, à Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1981, por preferir a redação da proposta original.**

**Sala das Sessões, 25 de junho de 1981. — Lygia Lessa Bastos.**

#### **VI — Discussão e votação, em 2º turno**

**Na sessão conjunta realizada no mesmo dia, isto é, 25 de junho (14), o Senhor Presidente anuncia a discussão da proposta em segundo turno que depende de parecer da Comissão Mista.**

Parecer da Comissão seguido da redação do vencido:

#### **PARECER N° 67, DE 1981-CN**

**Da Comissão Mista, apresentando a Redação do Vencido para o 2º Turno da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1981, que "fixa em doze meses, no mínimo, os prazos para a cessação dos casos de inelegibilidade".**

**Relator: Senador Aderbal Jurema**

**A Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de examinar e emitir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1981, que "fixa em doze meses, no mínimo, os prazos para a cessação dos casos de inelegibilidade", apresenta, anexo, a Redação do Vencido para o 2º Turno da referida proposição.**

**Sala das Comissões, 25 de junho de 1981. — João Linhares, Presidente — Aderbal Jurema, Relator — Djalma Bessa — José Richa — Oswaldo Meto — Jorge Arbage — Jorge Kalume — Inocêncio Oliveira — João Lúcio — Bernardino Viana — Almir Pinto — Gastão Müller — Adhemar Santillo — Josias Leite.**

#### **ANEXO AO PARECER N° 67, DE 1981-CN**

**Redação do vencido para o 2º turno regimental da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 1981, que altera o art. 151 da Constituição Federal.**

**As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:**

**Art. 1º — O parágrafo único do art. 151 da Constituição Federal passa a vigorar como § 1º, dando-se às suas alíneas c e d a seguinte redação:**

**"c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outra no prazo estabelecido pela**

**(14) DCN — Sessão Conjunta — 26-6-81, pág. 1.399.**

lei, o qual não será maior de nove meses nem menor de dois meses anteriores ao pleito, exceto os seguintes para os quais fica assim estipulado:

- 1) ministro de Estado, governador e prefeito — seis meses;
- 2) secretário de Estado quando titular de mandato parlamentar e candidato à reeleição — seis meses;
- 3) secretário de Estado, presidente, diretor, superintendente de órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta, inclusive de fundação e sociedade de economia mista — nove meses;
- d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do presidente da República, de governador de Estado ou de Território, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição; e".

**Art. 2º** — É acrescentado ao art. 151 da Constituição Federal o seguinte parágrafo:

"§ 2º — É vedada a recondução, no mesmo período administrativo, dos que se desincompatibilizaram nos termos dos nºs 2 e 3 da alínea c do parágrafo anterior."

Não havendo oradores a Presidência declara encerrada a discussão, passando logo a seguir à votação da matéria, em segundo turno.

Votação na Câmara:

SIM — 341 Deputados.

NÃO — 1 Deputado.

Votação no Senado:

SIM — 46 Senadores.

NÃO — 1 Senador.

A matéria foi aprovada em segundo turno.

A Presidência convocaria, oportunamente, sessão conjunta solene para promulgação da Emenda ora aprovada.

## VII — Promulgação

A 6 de agosto (15), na Presidência da Sessão Conjunta do Congresso Nacional, destinada à promulgação da Emenda Constitucional, assim falou o Senador Passos Pôrto, ao declarar abertos os trabalhos:

"A presente sessão do Congresso Nacional foi convocada com a finalidade de, solenemente, promulgar-se a Emenda Constitucional que altera o art. 151 da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional, cujo curso ora chega a termo, originou-se da proposta de Emenda à Constituição nº 11, de

(15) DCN — Sessão Conjunta — 7-8-81, pág. 1.512.

1981, de autoria do Sr. Deputado Albérico Cordeiro e de outros Srs. Parlamentares, que tramitou em conjunto com a Proposta nº 13, de 1981, tendo como primeiro signatário o Sr. Deputado Peixoto Filho.

As propostas foram apreciadas por uma comissão mista integrada pelos Srs. Senadores Aderbal Jurema, Almir Pinto, Bernardino Viana, Jorge Kalume, Lenoir Vargas, João Lúcio, Pedro Simon, Franco Montoro, José Richa, Gastão Müller e Affonso Camargo, e pelos Srs. Deputados Inocêncio Oliveira, Osvaldo Melo, Josué de Souza, Josias Leite, Jorge Arbage, Djalma Bessa, Adhemar Santillo, José Costa, Aldo Fagundes, Peixoto Filho e João Linhares.

Coube a Presidência da Comissão ao Sr. Deputado Adhemar Santillo; a vice-presidência ao Sr. Deputado Inocêncio Oliveira e a função de relator ao Sr. Senador Aderbal Jurema.

Nos termos regimentais, foi oferecida uma emenda, substituindo integralmente as Propostas e tendo como primeiro signatário o Sr. Deputado Nilson Gibson. A Comissão Mista, em seu Parecer nº 48, de 1981-CN, concluiu pela apresentação de Substitutivo, decisão posteriormente ratificada, em dois turnos de discussão e votação, pelo sufrágio da maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, conforme estabelece o art. 48 da Lei Maior.

Os autógrafos da Emenda Constitucional, que tomará o número 19, acham-se sobre a mesa.

Deles foram preparados cinco exemplares, destinados, respectivamente, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Supremo Tribunal Federal, à Presidência da República e ao Arquivo Nacional.

O senhor Primeiro-Secretário fará a leitura da Emenda Constitucional nº 19/81 e, em seguida, proceder-se-á à assinatura dos autógrafos."

É lida a seguinte

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19,  
DE 6 DE AGOSTO DE 1981 (¹⁶)**

**Altera o art. 151 da Constituição Federal.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** — O parágrafo único do art. 151 da Constituição Federal passa a vigorar como § 1º, dando-se às suas alíneas c e d a seguinte redação:

"c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a nor-

(¹⁶) **DCN** — S. II de 7-8-81, pág. 3.377 — **DO** de 14-8-81, pág. 15.405. (Ret. **DO** de 27-11-81, pág. 22.509.)

malidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outra no prazo estabelecido pela lei, o qual não será maior de nove meses nem menor de dois meses anteriores ao pleito, exceto os seguintes para os quais fica assim estipulado:

- 1) ministro de Estado, governador e prefeito — seis meses;
- 2) secretário de Estado quando titular de mandato parlamentar e candidato à reeleição — seis meses;
- 3) secretário de Estado, presidente, diretor, superintendente de órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta, inclusive de fundação e sociedade de economia mista — nove meses;
- d) a inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins, até o terceiro grau ou por adoção, do presidente da República, de governador de Estado ou de Território, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição; e.”

**Art. 2º** — É acrescentado ao art. 151 da Constituição Federal o seguinte parágrafo:

“§ 2º — É vedada a recondução, no mesmo período administrativo, dos que se descompatibilizaram nos termos dos n.º 2 e 3 da alínea c do parágrafo anterior.”

Brasília, em 6 de agosto de 1981.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: **NELSON MARCHEZAN**, Presidente — **Haroldo Sanford**, 1º-Vice-Presidente — **Freitas Nobre**, 2º-Vice-Presidente — **Furtado Leite**, 1º-Secretário — **Carlos Wilson**, 2º-Secretário — **José Camargo**, 3º-Secretário — **Paes de Andrade**, 4º-Secretário.

A MESA DO SENADO FEDERAL: **JARBAS PASSARINHO**, Presidente — **Passos Pôrto**, 1º-Vice-Presidente — **Gilvan Rocha**, 2º-Vice-Presidente — **Cunha Lima**, 1º-Secretário — **Jorge Kalume**, 2º-Secretário — **Itamar Franco**, 3º-Secretário — **Jutahy Magalhães**, 4º-Secretário.

Obras publicadas pela  
Subsecretaria de Edições Técnicas (\*)

A venda na SSETEC (Senado Federal — 22.º andar) ou pelo  
Reembolso Postal

**“REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA”**

Números atrasados à venda: 10, 12, 13/14, 17, 18, 26, 30 a 45, 47 a 53, 55 a 65.

Preço do exemplar: Cr\$ 120,00

	Cr\$
— nº 66 (abril a junho de 1980) .....	120,00
— nº 67 (julho a setembro de 1980) .....	120,00
— nº 68 (outubro a dezembro de 1980) .....	120,00
— nº 69 (janeiro a março de 1981) .....	120,00
— nº 70 (abril a junho de 1981) .....	240,00

**“ÍNDICE DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA”**

(NÚMEROS 1 a 70)

Distribuição gratuita

**“COLEÇÃO DE ATOS INSTITUCIONAIS, ATOS COMPLEMENTARES E  
DECRETOS-LEIS”**

— 5º volume, contendo 336 páginas

Ato Institucional nº 10

Atos Complementares n.º 52 a 56

Decreto-Leis n.º 564 a 664 e legislação citada, com  
índices cronológico e por assunto .....

60,00

(\*) Não estão relacionadas as obras esgotadas.

	Cr\$
– 6º volume, contendo 488 páginas	
Ato Institucional nº 11	
Atos Complementares nºs 57 a 62	
Decretos-Leis nºs 665 a 804 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto .....	60,00
– 7º volume, contendo 290 páginas	
Emenda Constitucional nº 1	
Atos Institucionais nºs 12 a 17	
Atos Complementares nºs 63 a 77	
Decretos-Leis nºs 805 a 851 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto .....	60,00
– 8º volume, contendo 318 páginas	
Decretos-Leis nºs 852 a 941 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto .....	60,00
– 9º volume, contendo 364 páginas	
Decretos-Leis nºs 942 a 1.000 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto .....	60,00
– 10º volume, contendo 386 páginas	
Decreto-Lei nº 1.001, de 21-10-1969	
Código Penal Militar, com índices remissivo e por assunto .....	60,00
– 11º volume, contendo 503 páginas	
Decretos-Leis nºs 1.002 e 1.003	
Código de Processo Penal Militar e Lei de Organização Judiciária Militar, com índices remissivo e por assunto .....	60,00
– 12º volume, contendo 309 páginas	
Decretos-Leis nºs 1.004 a 1.068 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto .....	60,00
– 13º volume, contendo 406 páginas	
Atos Complementares nºs 78 a 94	
Decretos-Leis nºs 1.069 a 1.153 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto .....	60,00

	Cr\$
– 14º volume, contendo 487 páginas Decretos-Leis n.ºs 1.154 a 1.187 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto .....	60,00
– 15º volume, contendo 247 páginas Atos Complementares n.ºs 95 a 97 Decretos-Leis n.ºs 1.188 a 1.271 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto .....	60,00
– 16º volume, contendo 424 páginas (último da coleção) Atos Complementares n.ºs 98 e 99 Decretos-Leis n.ºs 1.272 a 1.322 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto. Obs.: este volume contém um índice geral das duas coleções, a partir do Decreto-Lei nº 1/65 .....	60,00
<b>“DIRETRIZES E BASES PARA O ENSINO DE 1º e 2º GRAUS”</b> (Edição de 1971)	
– Histórico da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (2 tomos) .....	100,00
<b>“PREVIDÊNCIA SOCIAL” (Edição de 1974)</b>	
– Histórico da Lei nº 5.890, de 8-6-73, que “altera a legis- lação da Previdência Social, e dá outras providências” (2 tomos) .....	100,00
<b>“REPRESENTAÇÕES POR INCONSTITUCIONALIDADE – Dis- positivos de Constituições Estaduais”</b>	
– Acórdãos do STF (integrais) em Representações por in- constitucionalidade de dispositivos de Constituições es- taduais. Resoluções do Senado Federal, suspendendo a execução de dispositivos julgados inconstitucionais pelo STF (2 tomos) .....	150,00
<b>“O PODER LEGISLATIVO E A CRIAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS”</b>	
– Obra comemorativa do sesquicentenário da Lei de 11 de agosto de 1827, que criou os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda .....	70,00

	Cr\$
<b>"LEGISLAÇÃO ELEITORAL E PARTIDÁRIA"</b>	
(3 <sup>a</sup> edição – agosto de 1978) .....	55,00
– Código Eleitoral, Lei das Inelegibilidades, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei de Transporte e Alimentação e Lei das Sublegendas – textos vigentes consolidados (edições anteriores de dispositivos alterados, em notas).	
– Índices alfabéticos e remissivos.	
– Legislação alteradora, citada e correlata.	
– SUPLEMENTO (agosto de 1978) – Instruções do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições de 1978 .....	25,00
<b>"LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL" (2<sup>a</sup> ed.) ...</b>	100,00
– Lei Complementar nº 35, de 14-3-79 (alterada pela Lei Complementar nº 37, de 13-11-79) – anotada	
– Histórico das Leis (tramitação legislativa)	
– Regimento Interno do Conselho Nacional da Magistratura	
<b>"CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO" (edição novembro de 1979) .....</b>	250,00
– Quadro Comparativo = Anteprojeto da CLT – Legislação trabalhista vigente	
– Exposição de Motivos do Anteprojeto	
<b>"INQUILINATO" (edição de 1980) .....</b>	150,00
– Lei nº 6.849, de 18-5-79, alterada pela Lei nº 6.898, de 15-10-79.	
– Quadro comparativo anotado da legislação vigente com a legislação anterior	
– Glossário	
– Histórico (tramitação legislativa) da legislação vigente	
<b>"PARTIDOS POLÍTICOS" (edição 1980) .....</b>	100,00
– Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21-7-71) texto atualizado e anotado	
– Índice temático	
– Resoluções do TSE	

	Cr\$
“SEGURANÇA NACIONAL” (edição 1980) .....	250,00
– Lei nº 6.620, de 17-12-78	
– Índice temático	
– Ementário da Legislação	
– Comparações e anotações	
– Histórico da Lei nº 6.620/78 (tramitação legislativa)	
“CÓDIGO PENAL” (2ª edição – 1981) .....	250,00
– Decreto-Lei nº 2.848, de 7-12-40 – texto atualizado e anotado	
– Índice temático	
“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”	
(6ª edição – agosto de 1981) .....	100,00
Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais nºs 2/72 a 19/81.	
(Emendas Constitucionais nºs 20 e 21, de 1981 em avulso)	
Minucioso índice temático.	
352 páginas/formato bolso	
“REFORMA ADMINISTRATIVA – ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL” (3ª edição – 1981) .....	350,00
Decreto-Lei nº 200 (texto atualizado). Legislação alteradora e correlata. Anotações sobre transformações sofridas pelos órgãos governamentais (criação, extinção, alteração de denominação e de atribuições).	
440 páginas.	
“DIREITO FINANCEIRO” (3ª ed. – 1981) .....	250,00
Lei nº 4.320/64. Normas disciplinadoras da matéria. Plano de contas único da Administração Direta.	
“CÓDIGO DE MENORES” (ed. 1981) .....	450,00
Lei nº 6.697/79. Comparação com a legislação anterior. Anotações (legislação; pareceres; comentários). História da Lei (tramitação legislativa).	

# Rede de Bibliotecas depositárias das publicações da Subsecretaria de Edições Técnicas

Biblioteca Nacional

Instituto Nacional do Livro

Senado Federal

Câmara dos Deputados

Supremo Tribunal Federal

Tribunal Federal de Recursos

Superior Tribunal Militar

Tribunal Superior Eleitoral

Tribunal Superior do Trabalho

Assembléias Legislativas

Tribunais de Justiça

Faculdades de Direito

## ASSINATURA DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Faça a sua inscrição como assinante da **Revista de Informação Legislativa** e receba, pelo sistema de reembolso postal, cada número editado.

Dirija seu pedido à

Subsecretaria de Edições Técnicas

SENADO FEDERAL

Brasília — DF — 70160

## REEMBOLSO POSTAL

Escolha as publicações de seu interesse e dirija seu pedido à

Subsecretaria de Edições Técnicas

SENADO FEDERAL

Brasília — DF — 70160

Seu pedido será atendido pelo reembolso postal.